

OPINION INDIVIDUELLE DE M. WEERAMANTRY

[Traduction]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
QUESTION DE LA SUCCESSION AUTOMATIQUE À LA CONVENTION SUR LE GÉNOCIDE	641
THÉORIES RELATIVES À LA SUCCESSION D'ÉTATS	641
LE PRINCIPE DE LA «TABLE RASE»	643
<i>a)</i> Historique du principe de la table rase	643
<i>b)</i> Fondements théoriques du principe de la table rase	644
<i>c)</i> Exceptions nécessaires au principe de la table rase	645
RAISONS MILITANT EN FAVEUR DE LA SUCCESSION AUTOMATIQUE À LA CONVENTION SUR LE GÉNOCIDE	645
1. Elle n'est pas axée sur les intérêts individuels des Etats	645
2. Elle transcende la notion de souveraineté de l'Etat	646
3. Elle reconnaît des droits qui n'imposent aucune charge à l'Etat	647
4. Elle crée des obligations qui existent indépendamment des obligations conventionnelles	647
5. Elle codifie des règles du droit international coutumier	648
6. Elle contribue à la stabilité mondiale	648
7. Une interruption dans la succession à la convention sur le génocide n'est pas souhaitable	649
8. Importance particulière des garanties contre le génocide relevant des droits de l'homme durant les périodes de transition	650
9. Les bénéficiaires de la convention sur le génocide ne sont pas des tiers au sens où le principe <i>res inter alios acta</i> serait applicable	651
10. Les droits conférés par la convention ne sont pas susceptibles de dérogation	651
PRESSION INTERNATIONALE EN FAVEUR DE LA RECONNAISSANCE DU PRINCIPE DE LA SUCCESSION AUTOMATIQUE	653

QUESTION DE LA SUCCESSION AUTOMATIQUE À LA CONVENTION
SUR LE GÉNOCIDE

Je pense comme la majorité de mes collègues que la Cour est bien compétente en la présente affaire. Toutefois, celle-ci soulève l'importante question de la succession automatique à la convention sur le génocide, qui n'a pas été traitée dans l'arrêt de la Cour. J'estime qu'elle mérite examen.

L'un des principaux soucis du système juridique international contemporain est de protéger les droits de l'homme et la dignité de chaque être humain. La question de la succession à la convention sur le génocide touche l'un des aspects les plus essentiels de cette protection.

Le sujet que je souhaite traiter dans la présente opinion est celui de l'applicabilité continue de la convention aux populations auxquelles elle a été appliquée. Lorsqu'un Etat devient partie à une convention aussi importante pour la protection de la vie humaine et que cet Etat se divise ultérieurement en deux Etats successeurs ou plus, quelle est la situation de ses sujets durant la période intérimaire qui précède la reconnaissance officielle des Etats successeurs ou leur accession officielle à des traités tels que la convention sur le génocide? J'estime que cette situation doit retenir l'attention, en particulier parce que les principes sur lesquels doivent reposer l'examen de la question sont exposés dans l'avis qu'a rendu la Cour il y a plus de quarante ans dans une précédente affaire relative au génocide (*Reserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1951, p. 15*).

Une autre raison pour laquelle ce sujet doit retenir l'attention est que la communauté internationale traverse une période historique, à savoir que dans le monde entier des Etats se divisent, un phénomène qui a pris une ampleur particulière depuis la fin de la guerre froide. Il est vital que le principe de la protection des populations contre les violations des droits de l'homme et autres atrocités soit renforcé autant que faire se peut dans le cadre des principes juridiques en vigueur; et le droit régissant la succession d'Etats à un traité humanitaire aussi important que la convention sur le génocide est au premier chef un domaine qui appelle des éclaircissements.

La Bosnie a fait valoir qu'il y avait succession automatique à ce traité, ce que nie la Yougoslavie. Ce problème relève du domaine complexe de la succession d'Etats en matière de traités — un domaine dans lequel les opinions des juristes sont très divergentes et de nombreuses théories sont en concurrence.

THÉORIES RELATIVES À LA SUCCESSION D'ETATS

La succession d'Etats est l'un des plus anciens problèmes du droit international. Comme nous le rappelle Oscar Schachter, il remonte à

Aristote qui, dans sa *Politique*, s'est penché sur la question de la continuité lorsque «l'Etat n'est plus le même»¹.

Sur ce problème, les vues des juristes ont varié entre les deux extrêmes, à savoir la succession universelle (ces théories sont parmi les plus anciennes et se fondent en grande partie sur une analogie avec le droit romain des successions, impliquant une succession universelle aux droits du défunt) et le négativisme total, soit une négation complète de la succession (fondée sur une analogie théorique avec un contrat personnel). Il n'est pas nécessaire aux fins de la présente opinion d'indiquer les diverses théories qui se situent entre ces deux extrêmes.

Les réalités de la vie internationale ont montré qu'aucune de ces théories absolutistes ne peut rendre compte de toutes les situations possibles et que, pour être applicable, toute théorie en la matière doit se situer quelque part entre ces deux extrêmes². Il est tout à fait clair que quelle que soit celle de ces positions que l'on privilégie des exceptions doivent nécessairement être admises.

Il s'agit en l'espèce d'examiner si, même si l'on retient la théorie négativiste selon laquelle les traités de l'Etat prédécesseur ne lient pas l'Etat successeur, une exception doit nécessairement exister en ce qui concerne les traités tels que la convention sur le génocide. L'examen de la succession automatique aux traités relatifs aux droits de l'homme et aux traités de caractère humanitaire en général devrait considérablement éclairer la question. Les débats qui ont eu lieu et ce qui a été publié à cet égard donnent à penser qu'il existe en principe une succession automatique à une large gamme de ces traités. La présente opinion ne vise pas à prendre en considération tous les traités relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire, mais examine les principes dégagés au sujet de ces traités pour parvenir à la conclusion qu'ils s'appliquent à fortiori à la convention sur le génocide qui, en conséquence, est un traité auquel la succession d'Etats est automatique en application des principes du droit international contemporain.

¹ Oscar Schachter, «State Succession: The Once and Future Law», *Virginia Journal of International Law*, 1992-1993, vol. 33, p. 253, citant Aristote, *Politique*, livre III, chapitre premier. Analysant les éléments constitutifs de l'Etat — territoire, gouvernement et population — Aristote se réfère notamment à la question de la continuité des obligations contractuelles lorsqu'un changement est intervenu dans l'Etat.

² Un certain nombre d'études considèrent les traités multilatéraux comme une exception au principe de la table rase (voir Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4^e éd., 1990, p. 670, et D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, 1967, vol. II, p. 212-219). La dernière édition d'Oppenheim, en faisant observer qu'il y a plus de possibilités en ce qui concerne les traités en général pour que le nouvel Etat, lors de la séparation, soit considéré lié par les traités multilatéraux de caractère normatif, fait remarquer que cette opinion vaut en particulier pour les traités à caractère humanitaire (*Oppenheim's International Law*, 9^e éd., publié sous la direction de Jennings et Watts, 1992, vol. 1, p. 222-223). Toutefois, la définition des traités multilatéraux pose un problème et, aux fins de la présente opinion, il n'est pas nécessaire d'entrer dans ce domaine.

LE PRINCIPE DE LA «TABLE RASE»

a) *Historique du principe de la table rase*

Le principe selon lequel d'une manière générale les nouveaux Etats ne doivent pas être entravés par les obligations conventionnelles qu'ils n'ont pas expressément accepté d'assumer après qu'ils ont acquis la qualité d'Etat (principe de la table rase) revêt une importance historique et théorique considérable. Les nouveaux Etats ne devraient pas, en principe, être assujettis à des obligations conventionnelles sans leur consentement exprès.

Avec l'apparition soudaine au sein de la communauté internationale de près de quatre-vingts Etats nouvellement indépendants à la fin des années cinquante et au début des années soixante, l'idée s'est fait jour parmi ces Etats que, pour reprendre les mots de Julius Stone:

«leur autorité et leur territoire ou les deux sont grevés de dettes, concessions, engagements commerciaux de types divers ou autres obligations qu'ils ont hérités du régime colonial antérieur...»³

C'est ainsi que trois cents traités négociés par la Grande-Bretagne étaient réputés lier le Nigéria⁴.

D'autres Etats nouvellement indépendants se rendirent bien vite compte des dangers que ce principe faisait courir à leur autonomie, et c'est ainsi qu'apparut ce que l'on devait appeler la doctrine Nyerere, selon laquelle aucun des traités coloniaux n'était applicable si le nouvel Etat, dans un délai défini, ne notifiait pas son accession auxdits traités⁵. Pour reprendre ce qu'a écrit Jenks, en ce qui concerne la succession d'Etats en matière de traités coloniaux «la psychologie de l'indépendance nouvellement acquise est une formidable réalité»⁶.

Ce n'était pas toutefois la seule réalité historique qui favorisait la théorie de la table rase. Il y avait de nombreux précédents plus anciens, dont certains méritent d'être cités à titre d'illustration. A la suite de la guerre franco-prussienne et du transfert de l'Alsace-Lorraine, les traités français

³ Julius Stone, «A Common Law for Mankind?», *International Studies*, 1960, vol. I, p. 430-431. Voir aussi E. G. Bello, «Reflections on Succession of States in the Light of the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties 1978», *German Yearbook of International Law*, 1980, vol. 23, p. 298; D. P. O'Connell, *State Succession*, op. cit., p. 116.

⁴ Par un échange de lettres entre le premier ministre et la Haute Commission du Royaume-Uni le jour même de l'indépendance, la Fédération faisait siens tous les droits assumés et obligations contractées «en son nom» avant l'indépendance, et s'engageait à maintenir ces accords en vigueur jusqu'à ce que le Gouvernement nigérian ait examiné s'ils devaient être modifiés ou renégociés d'une manière ou d'une autre (E. G. Bello, op. cit., p. 298).

⁵ *Ibid.*, p. 298-299.

⁶ C. Wilfred Jenks, «State Succession in Respect of Law-Making Treaties», *British Year Book of International Law*, 1952, vol. 29, p. 108.

applicables à ces provinces devaient, d'une manière générale⁷, cesser d'avoir effet et être remplacés par des traités allemands. De même, les juristes britanniques, confrontés au problème de l'annexion de territoires coloniaux, avaient tendance à considérer que «les traités de la personne juridique qui a disparu s'éteignaient avec elle»⁸ de telle manière qu'ils recevaient ces colonies libres du fardeau des traités antérieurs. A la conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités⁹, plusieurs autres exemples ont été cités, notamment celui de la situation qui a résulté de la disparition de l'empire austro-hongrois, lorsque la Tchécoslovaquie et la Pologne sont devenues des Etats indépendants ayant fait table rase des traités de l'ex-empire, à l'exception de certains traités multilatéraux¹⁰.

La théorie de la table rase a donc été l'aboutissement de nombreuses tendances historiques¹¹, et a eu à un moment ou à un autre la faveur tant des nations en gestation que des Etats bien établis.

b) *Fondements théoriques du principe de la table rase*

En théorie, le principe de la table rase repose sur des bases solides — le principe de l'autonomie individuelle des Etats, le principe de l'autodétermination, le principe *res inter alios acta* et le principe selon lequel les droits d'un Etat ne peuvent être limités qu'avec son consentement. Les Etats nouvellement indépendants ne devraient pas avoir à accepter comme un fait accompli les conventions passées par les Etats prédécesseurs, car il est évident que les nouveaux Etats doivent être libres de prendre leurs propres décisions dans de tels domaines.

Le principe de la table rase peut aussi être considéré comme un important corollaire du principe de l'autodétermination, un principe capital du droit international contemporain. Ce principe risquerait d'être vidé d'une large part de son contenu si les traités antérieurs devaient automatiquement lier les nouveaux Etats.

L'un des fondements de la conception négativiste est que les traités conclus par l'Etat prédécesseur sont *res inter alios acta*. Castrén, au sujet de la division d'un Etat existant en de nouveaux Etats, fait observer :

«Lorsqu'un Etat est démembré en nouveaux Etats indépendants, ses *traités*, en règle générale, sont nuls et nonavenus et ne passent pas aux nouveaux Etats. Les traités sont généralement personnels dans la mesure où ils supposent, outre le territoire, l'existence d'un

⁷ Le droit canon constituait néanmoins une exception, et le Concordat qu'avait conclu Napoléon avec le Saint-Siège continuait de s'appliquer.

⁸ D. P. O'Connell, «Reflections on the State Succession Convention», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1979, vol. 39, p. 735.

⁹ Vienne, 4 avril-6 mai 1977 et 31 juillet-23 août 1978.

¹⁰ *Documents officiels*, vol. III, p. 92, par. 14.

¹¹ O'Connell, «Reflections on the State Succession Convention», *op. cit.*, p. 735.

certain souverain sur ce territoire. Pour l'Etat successeur, les traités conclus par l'Etat antérieur sont *res inter alios acta.*»¹²

Les notions fondamentales de la souveraineté de l'Etat subordonnent également toute limitation de l'autorité souveraine d'un Etat à son consentement exprès.

Pour que l'on puisse, dans un cas donné, s'écarter du principe de la table rase, des raisons suffisamment impérieuses doivent exister qui montrent que la souveraineté du nouvel Etat n'en serait pas affectée. Il convient donc de se demander si l'application du principe de la succession automatique à un traité donné implique une atteinte quelconque à la souveraineté de l'Etat.

c) *Exceptions nécessaires au principe de la table rase*

Les traités relatifs aux droits de l'homme et les traités de caractère humanitaire n'impliquent aucune perte de souveraineté ou d'autonomie pour le nouvel Etat, mais sont simplement conformes aux principes généraux de protection qui découlent de la dignité inhérente à tout être humain, laquelle est le fondement même de la Charte des Nations Unies.

Dans le même temps, il est important que la gamme des exceptions ne soit pas trop large. Certains traités relatifs aux droits de l'homme peuvent certes, de par leur nature, énoncer des obligations économiques, mais la présente opinion n'entend pas examiner si tous les traités relatifs aux droits de l'homme et de caractère humanitaire doivent échapper au principe de la table rase. Il suffit en l'occurrence de noter la diversité des raisons avancées pour appliquer le principe de la succession automatique à ces traités en général. Ces raisons valent à fortiori pour les traités tels que la convention sur le génocide ou la convention contre la torture, et ne laissent pas de place au doute pour ce qui est de la succession automatique à de tels traités. La communauté internationale a un intérêt particulier à ce que ces traités soient maintenus en vigueur sans interruption.

RAISONS MILITANT EN FAVEUR DE LA SUCCESSION AUTOMATIQUE À LA CONVENTION SUR LE GÉNOCIDE

1. *Elle n'est pas axée sur les intérêts individuels des Etats*

La Cour, lorsqu'elle a par le passé examiné la convention sur le génocide, a attiré spécialement l'attention sur la différence existant entre un

¹² E. Castrén, «Obligations of States Arising from the Dismemberment of Another State», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1950-1951, vol. 13, p. 754 (les italiques sont de moi); cité par M. G. Maloney dans, *Virginia Journal of International Law*, 1979-1980, vol. 19, p. 892.

traité de caractère humanitaire comme la convention sur le génocide et une convention visant à protéger les intérêts d'un Etat. Elle a déclaré, dans son avis consultatif relatif aux *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, que :

« Dans une telle convention, les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres; ils ont seulement, tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention. Il en résulte que l'on ne saurait, pour une convention de ce type, parler d'avantages ou de désavantages individuels des Etats, non plus que d'un exact équilibre contractuel à maintenir entre les droits et les charges. » (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 23.)

Charles De Visscher a relevé le contraste

« entre la précarité des accords d'intérêt individuel, conditionnés par l'état transitoire des relations politiques, et la stabilité relative des conventions dictées par des préoccupations d'ordre ou de respect du droit »¹³.

Il a aussi fait observer dans ce contexte que le rôle croissant joué par les traités multilatéraux dans le développement du droit international milite plus en faveur de la transmission que de la disparition des obligations qu'ils créent¹⁴.

Les traités relatifs aux droits de l'homme et les traités de caractère humanitaire ne représentent pas un échange d'intérêts et d'avantages entre Etats contractants au sens conventionnel du terme, et à cet égard on peut aussi les distinguer de la majorité des traités multilatéraux, dont bon nombre concernent les intérêts économiques, de sécurité ou autres des Etats. Les traités relatifs aux droits de l'homme et les traités de caractère humanitaire expriment un engagement des Etats parties en faveur de certaines normes et valeurs reconnues par la communauté internationale.

En d'autres termes, la personne du souverain ne participe pas de l'essence de tels accords. Les traités multilatéraux sont très souvent conclus dans le but de protéger et de servir la communauté internationale dans son ensemble, de maintenir l'ordre mondial et la coopération et non de protéger ou de promouvoir les intérêts d'un Etat particulier.

2. Elle transcende la notion de souveraineté de l'Etat

La convention sur le génocide ne s'éteint pas avec le démembrement de l'Etat originaire, car elle transcende la notion de souveraineté de l'Etat. Un argument théorique important avancé à l'encontre de la continuité des traités est que la reconnaissance de la continuité des traités de l'Etat prédécesseur empiéterait sur la souveraineté de l'Etat successeur. Il en

¹³ *Théorie et réalité en droit international public*, édition révisée, 1968, p. 217.

¹⁴ *Ibid.*

serait ainsi s'il s'agissait d'une matière limitée par le champ de la souveraineté de l'Etat. Mais en ce qui concerne les traités relatifs aux droits de l'homme et les traités de caractère humanitaire, on entre dans un domaine qui dépasse de beaucoup les limites étroites de la souveraineté de l'Etat, le domaine de l'intérêt universel.

Dans son évolution, la notion de droits de l'homme a depuis longtemps dépassé le stade étroit du seul souci des relations entre souverain et sujets. Nous sommes aujourd'hui au stade où les droits de l'homme de quiconque, n'importe où, concernent chacun, partout. Les Etats les plus puissants sont comme les plus faibles tenus de reconnaître les droits de l'homme, et nul n'a jamais ne serait-ce que suggéré qu'en droit international contemporain les obligations y relatives représentent une limitation de souveraineté.

3. Elle reconnaît des droits qui n'imposent aucune charge à l'Etat

En outre, un Etat qui devient partie à la convention ne renonce à aucun de ses droits sur ses sujets. Il ne prend à sa charge aucune responsabilité nouvelle. Il ne fait que conforter ses sujets dans la jouissance de droits qui sont leurs en leur qualité d'êtres humains. Les droits de l'homme ne sont jamais un don de l'Etat et donc l'Etat, en les reconnaissant, ne s'impose aucune charge. L'époque est depuis longtemps révolue où un souverain, accordant à ses sujets ce que l'on appellerait aujourd'hui un droit de l'homme, pouvait prétendre à leur gratitude pour leur avoir cédé ce que l'on considérerait alors comme faisant partie de ses droits absolus et incontestés en tant que souverain. Les traités relatifs aux droits de l'homme ne sont rien d'autre que la reconnaissance officielle par le souverain de droits qui appartiennent déjà à chacun de ses sujets. Loin de résulter d'une largesse du souverain au bénéfice de ses sujets, il s'agit de droits inhérents à ceux-ci depuis qu'ils sont nés.

Contrairement à l'opinion selon laquelle les traités relatifs aux droits de l'homme sont une charge pour le nouvel Etat, on peut de fait affirmer que l'adhésion d'un nouvel Etat à un régime qui est universellement accepté, par laquelle ce nouvel Etat entre dans ce régime, est bien à l'avantage de cet Etat, qui se trouve ainsi dans une position opposée à celle — défavorable — qui serait la sienne s'il demeurait à l'extérieur du système.

4. Elle crée des obligations qui existent indépendamment des obligations conventionnelles

La Cour a fait observer dans l'avis qu'elle a rendu dans l'affaire des *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* que «les principes qui sont à la base de la convention [sur le génocide] sont des principes reconnus par les nations civilisées comme obligeant les Etats même en dehors de tout lien conventionnel» (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 23). Cette observation vaut pour tous les traités concernant des droits fondamentaux de la personne humaine.

Dans le même avis consultatif, la Cour a aussi évoqué le caractère universel de la condamnation du génocide. Cette condamnation tire son origine des convictions de l'humanité, dont la règle de droit est seulement l'expression. On pourrait dire de même de nombre des principes fondamentaux des droits de l'homme et du droit humanitaire.

5. Elle codifie des règles du droit international coutumier

Les principes concernant les droits de l'homme et les principes humanitaires énoncés dans la convention sur le génocide sont des principes du droit international coutumier. Ils continuent de s'appliquer aux souverains comme aux sujets quels que soient les changements de souveraineté, car le nouveau souverain, au même titre que l'ancien, est assujéti au droit international coutumier. Les droits coutumiers dont jouissent les sujets de cet Etat ne s'éteignent pas, quel que puisse être leur souverain. Les obligations correspondantes échoient au souverain, quel qu'il puisse être. La situation n'est pas différente lorsque ces droits coutumiers sont de surcroît codifiés dans un traité.

Dans un contexte plus large, ce principe peut être considéré comme essentiel pour l'évolution du droit international vers l'avènement d'un système universel. Parmi les auteurs qui l'ont souligné en ce qui concerne les traités multilatéraux, on peut citer Wilfred Jenks, qui a fait observer :

«Il est généralement admis qu'un nouvel Etat est obligé par les règles en vigueur du droit international coutumier. De fait, ce principe a joué un rôle d'une importance fondamentale dans le développement du droit international en un système mondial ... On voit mal pourquoi, maintenant que les règles établies par des instruments normatifs multipartites représentent une si large part du droit positif des gens, un nouvel Etat devrait être considéré comme libre de toute obligation en ce qui concerne des règles dont l'origine est conventionnelle et non coutumière.»¹⁵

En ce qui concerne une question comme le génocide, il n'est pas douteux que le traité est d'une importance fondamentale pour le développement du droit international positif.

6. Elle contribue à la stabilité mondiale

Le renforcement de la protection des droits de l'homme conformément à des valeurs universellement acceptées est dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté internationale.

Le développement et l'encouragement du respect des droits de l'homme est, aux termes de l'article 1, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies, l'un des buts des Nations Unies, et la proclamation de leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme et dans la dignité et la valeur

¹⁵ W. Jenks, *op. cit.*, p. 107.

de la personne humaine sont parmi les principaux objectifs que les peuples des Nations Unies se sont fixés «pour préserver les générations successives du fléau de la guerre».

Le génocide attaque ces notions à leur racine même et, ce faisant, sape les fondements de la stabilité et de la sécurité internationales.

Les garanties qu'un Etat donne à ses citoyens en matière de droits de l'homme, même dans le cadre d'un pacte comme le pacte international relatif aux droits civils et politiques, n'intéressent donc pas ce seul Etat, mais représentent une contribution à la dignité humaine et à la stabilité mondiale — à l'opposé par exemple d'un traité commercial ou économique. Cela est d'autant plus évident s'agissant d'un traité de la nature de la convention sur le génocide.

A la conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats, le 22 avril 1977, l'Union soviétique a appelé l'attention sur une lettre que le Comité international de la Croix-Rouge a adressée au président de la Commission du droit international selon laquelle aucun Etat n'a jamais prétendu être libéré d'une quelconque des obligations découlant des conventions de Genève. A cet égard, le représentant de l'Union soviétique a fait observer: «Une telle pratique n'a pas créé de difficultés pour les Etats nouvellement indépendants.»¹⁶ Il a ajouté:

«Les traités de caractère universel présentent donc un intérêt primordial pour l'ensemble de la communauté internationale et, en particulier, pour les Etats nouvellement indépendants. Il est donc dans l'intérêt non seulement des Etats nouvellement indépendants, mais de la communauté internationale tout entière, qu'un tel traité ne cesse pas d'être en vigueur lors de l'accession d'un nouvel Etat à l'indépendance.»¹⁷

7. Une interruption dans la succession à la convention sur le génocide n'est pas souhaitable

Si l'on admettait qu'il n'existe aucun principe de succession automatique aux traités relatifs aux droits de l'homme et aux traités de caractère humanitaire, il en résulterait une situation curieuse, à savoir que les habitants d'un Etat, qui bénéficient pleinement des garanties d'un traité relatif aux droits de l'homme, par exemple le pacte international relatif aux droits civils et politiques, et cela depuis de nombreuses années, en seraient soudainement privés comme s'il s'agissait de privilèges spéciaux pouvant leur être conférés ou retirés par le gouvernement au gré de son caprice ou de son humeur. Des populations protégées cesseraient de l'être, pourraient l'être de nouveau, et pourraient encore cesser de l'être, au hasard des fluctuations de la situation politique. Juridiquement, une telle situation semble tout à fait indéfendable, notamment au stade actuel de développement des droits de l'homme.

¹⁶ Vingt-quatrième séance, 22 avril 1977, *Documents officiels*, vol. I, p. 155, par. 5.

¹⁷ *Ibid.*, p. 155, par. 2.

Jenks fait observer : « Il ne s'agit pas de perpétuer un passé révolu, mais d'éviter un vide juridique. »¹⁸ Ce vide peut concerner « des centaines de milliers de kilomètres carrés et des millions de citoyens... »¹⁹ Il évoque également :

« L'incertitude, la confusion et l'incommodité d'un vide juridique qui risquent de porter gravement atteinte non seulement aux intérêts des autres Etats concernés mais à ceux du nouvel Etat lui-même et de ses nationaux »²⁰.

Le caractère fâcheux d'un tel résultat est plus évident encore si le traité relatif aux droits de l'homme qui est en cause est un traité aussi fondamental que la convention sur le génocide. Si le principe énoncé précédemment n'est pas clairement reconnu, l'ordre juridique international sanctionnerait le résultat étrange que des individus bénéficiant d'une protection contre le génocide en seraient soudainement privés, *précisément au moment où ils en ont le plus besoin* — lorsque l'instabilité règne dans l'Etat où ils vivent. L'anomalie que constituerait l'octroi puis le retrait des mêmes avantages, découlant par exemple d'un traité comme le pacte international relatif aux droits civils et politiques, est encore plus grave dans le cas de la convention sur le génocide, et un tel résultat n'est à mon avis ni reconnu ni validé par le droit international en l'état actuel de son développement.

En outre, il peut se trouver qu'après qu'un nouvel Etat a proclamé son indépendance son accession à la qualité d'Etat soit elle-même retardée en raison de sa non-reconnaissance par l'Etat dont il est issu. Dans une telle situation, lorsque l'accession du nouvel Etat à la qualité d'Etat est délibérément retardée par l'Etat dont il est issu, un délai considérable peut s'écouler avant que ce nouvel Etat puisse adhérer au traité. Durant cette période, il ne semble pas raisonnable que ses nationaux soient privés d'une protection comme celle que la convention peut leur offrir contre les actes de génocide susceptibles d'être commis à leur encontre tant par l'Etat sécessionniste que par l'Etat dont ce dernier est issu. Plus long est le délai qui sépare la proclamation de l'indépendance de la reconnaissance, plus longue sera la période durant laquelle les nationaux seront laissés sans protection. Un tel résultat me semble totalement incompatible avec le droit international contemporain — plus spécialement lorsqu'il s'agit d'un traité protégeant des droits aussi universellement reconnus que ceux que protège la convention sur le génocide.

8. Importance particulière des garanties contre le génocide relevant des droits de l'homme durant les périodes de transition

A la solide position théorique résultant des considérations qui précèdent, il convient d'ajouter les impératifs pratiques qui découlent d'une

¹⁸ Jenks, *op. cit.*, p. 109.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

perception réaliste de la situation internationale qui prévaut en cas de dissolution d'un Etat, avec tous les troubles politiques, sociaux et militaires dont on ne sait que trop qu'ils accompagnent ce processus à notre époque.

Il serait en fait extrêmement dangereux de considérer que le démembrement d'un Etat fait table rase des traités et obligations en matière des droits de l'homme de l'Etat prédécesseur. Il est même dangereux de rester dans l'incertitude à cet égard, et c'est pourquoi je me suis senti tenu d'exposer mon opinion sur cette question d'importance capitale.

Tout autour de nous en ce moment, la dissolution d'Etats s'accompagne souvent d'atrocités d'une cruauté et d'une inhumanité extrêmes et d'une ampleur incommensurable. En laissant subsister une lacune dans la continuité du droit ou une incertitude quelconque dans la perception de cette continuité, on mettrait en péril les valeurs les plus précieuses de la civilisation.

S'il est des traités auxquels le principe de la continuité en ce qui concerne la succession d'Etats consacré à l'article 34, paragraphe 1, de la convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités doit s'appliquer, la convention sur le génocide est à coup sûr au nombre de ceux-ci.

En outre, les traités de caractère humanitaire énoncent des principes reconnus comme faisant partie intégrante du droit de la guerre. Bien entendu, le droit de la guerre s'applique même en cas de conflit interne (voir les conventions de Genève, protocole II de 1977). L'applicabilité des principes sur lesquels reposent ces traités, parmi lesquels il faut compter la convention sur le génocide, devient particulièrement importante aux époques de bouleversements politiques. De tels traités ne peuvent être suspendus *sine die* alors qu'ils sont le plus nécessaires, à savoir durant les périodes de troubles internes tels que ceux qui accompagnent la dissolution d'un Etat.

9. *Les bénéficiaires de la convention sur le génocide ne sont pas des tiers au sens où le principe res inter alios acta serait applicable*

Les bénéficiaires de la convention sur le génocide, et de fait de tous les traités relatifs aux droits de l'homme, ne sont pas des étrangers pour l'Etat qui reconnaît les droits énoncés dans la convention. Le principe selon lequel les *res inter alios acta* n'ont pas de caractère obligatoire, un fondement important du principe de la table rase, ne s'applique donc pas aux conventions de cette nature. Aucun droit n'est conféré à des tierces parties ni à d'autres Etats, et l'Etat n'a aucune obligation de reconnaître des droits de caractère externe. Loin d'être une opération *inter alios*, ces traités servent les intérêts nationaux les plus élevés que tout Etat peut aspirer à protéger.

10. *Les droits conférés par la convention ne sont pas susceptibles de dérogation*

Les droits et obligations garantis par la convention sur le génocide ne sont pas susceptibles de dérogation car ils ont trait au droit à la vie, le

plus fondamental des droits de la personne humaine, qui est partie intégrante d'un noyau irréductible de droits de l'homme. La convention sur le génocide ne concerne pas seulement le droit à la vie d'un individu, mais le droit à la vie de populations.

En outre, en vertu de la convention sur le génocide, les Etats n'ont pas seulement pour obligation de s'abstenir de commettre un génocide, mais aussi de *prévenir* et de *réprimer* les actes de génocide. Le fait pour un régime successeur de ne pas assumer et exécuter cette obligation serait totalement incompatible avec les obligations de l'Etat telles qu'elles sont reconnues par le droit international contemporain.

Pourrait aussi retenir l'attention, mais pas nécessairement pour trancher la question à l'examen, l'analogie entre les traités protégeant les droits de l'homme et les traités conférant des droits patrimoniaux. Depuis Vattel²¹, on considère que de tels traités, par exemple un traité reconnaissant une servitude, confèrent les droits en cause à la partie bénéficiaire de manière irrévocable et que ces droits, une fois conférés, ne peuvent donc être retirés. Peut-être, de manière comparable, les droits de l'homme revêtent-ils également, pour leurs bénéficiaires, une fois qu'ils leur ont été accordés, un caractère irrévocable²².

Cette intéressante hypothèse juridique ne doit néanmoins pas nous retenir ici car la conclusion à laquelle je suis parvenu est amplement confortée par les autres principes examinés.

* * *

Certaines des raisons invoquées ci-dessus, même considérées individuellement, sont assez déterminantes pour établir l'applicabilité du principe de la succession automatique à la convention sur le génocide (et, de fait, à toute une série de traités de caractère humanitaire et relatifs aux droits de l'homme). Prises cumulativement, elles établissent solidement que l'argument selon lequel la convention sur le génocide cesse de s'appliquer aux nationaux d'un Etat lorsque cet Etat en vient à être divisé est manifestement incompatible avec le droit international.

²¹ Voir E. de Vattel, *The Law of Nations or Principles of Natural Law*, C. Fenwick (trad.), 1916, p. 169, cité dans *Virginia Journal of International Law*, 1979-1980, vol. 19, p. 888, note 16.

²² Sur l'extension possible aux droits de l'homme de la doctrine des droits acquis traditionnellement appliquée aux traités de disposition et aux droits patrimoniaux, voir Malcolm N. Shaw, « State Succession Revisited », *Finnish Yearbook of International Law*, 1994, vol. 5, p. 82; Rein Mullerson, « The Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia », *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, vol. 42, p. 490-491. Voir également la déclaration faite au Comité des droits de l'homme par l'un de ses membres en ce qui concerne ces droits qualifiés de « droits acquis » qui ne sont pas « dilués » lorsqu'un Etat est démembré (Serrano Caldera, CCPR/C/SR.1178/Add.1, 5 novembre 1992, p. 9).

PRESSION INTERNATIONALE EN FAVEUR DE LA RECONNAISSANCE DU
PRINCIPE DE LA SUCCESSION AUTOMATIQUE

Lors des débats qui ont eu lieu à la conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, plusieurs Etats ont souligné cette nécessité de prévenir toute interruption dans la succession d'Etats. Cette position a été bien résumée par un représentant qui, tout en estimant que «le problème consiste essentiellement à établir un équilibre entre la continuité et la liberté de choix, sur laquelle repose le principe de la «table rase»²³, a déclaré que dans le cas des traités multilatéraux la nécessité de la continuité était impérative. Il a qualifié de «vide juridique» la situation qui risquait d'exister si tel n'était pas le cas, et a parlé à cet égard d'«un vide inopportun tant pour l'Etat nouvellement indépendant que pour la communauté internationale»²⁴.

Cette question a aussi été examinée de manière assez approfondie par la Commission des droits de l'homme et par le comité des droits de l'homme.

A sa quarante-neuvième session, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1993/23, en date du 5 mars 1993, intitulée «Succession d'Etats en matière de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme». Cette résolution encourageait les Etats successeurs à confirmer officiellement qu'ils continuaient d'être liés par les obligations internationales mises à leur charge par les traités relatifs aux droits de l'homme en vigueur. Le caractère particulier des traités relatifs aux droits de l'homme a en outre été confirmé par la Commission dans sa résolution 1994/16, du 25 février 1994, et la Commission a, dans cette résolution, demandé une nouvelle fois aux Etats successeurs qui ne l'avaient pas encore fait de confirmer aux dépositaires intéressés qu'ils continuaient d'être liés par les obligations découlant des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Le comité des droits de l'homme, à sa quarante-septième session (mars-avril 1993), a déclaré que toutes les personnes vivant sur le territoire d'un ex-Etat partie au pacte continuaient de bénéficier de toutes les garanties énoncées dans celui-ci.

Il convient également de noter que durant la cinquième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, tenue du 19 au 23 septembre 1994:

«Les présidents ont fait observer toutefois qu'à leur avis les Etats successeurs étaient automatiquement liés par les obligations découlant des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme à compter de leur date respective d'indépendance et que le respect de

²³ M. Shahabuddeen, parlant au nom du Guyana, 23^e séance, 21 avril 1977, *Documents officiels*, vol. I, p. 163.

²⁴ *Ibid.*, p. 154. Voir aussi la déclaration du représentant de la Suède, M. Hellners, 26^e séance, 25 avril 1977, *ibid.*, p. 168.

ces obligations ne devait pas dépendre d'une déclaration de confirmation faite par le gouvernement de l'Etat successeur.»²⁵

Le comité spécial du génocide a quant à lui souligné un point important, à savoir que le crime de génocide implique généralement la complicité ou la participation directe de gouvernements²⁶, et que les tribunaux nationaux risquaient d'être réticents ou inefficaces s'agissant de statuer sur des demandes faisant état d'actes de génocide commis à l'instigation d'un Etat²⁷ — d'où l'importance de l'article IX.

Toutes ces opinions, bien qu'elles ne fassent pas en elles-mêmes autorité, mettent en lumière le principe que nous examinons ici. Elles émanent toutes d'organes ayant une expérience particulière des problèmes qui se posent dans le domaine des droits de l'homme, et la force de la conviction de ces organes quant à la nécessité d'une telle règle montre combien elle est vitale dans la pratique.

Si tel doit être le principe suggéré en ce qui concerne des traités relatifs aux droits de l'homme comme le pacte international relatif aux droits civils et politiques, on ne peut douter que ce principe soit essentiel s'agissant de conventions comme la convention sur le génocide.

Clarifier ce principe constituerait pour le droit international une manière de répondre aux besoins de la société internationale.

Ainsi que l'a écrit Jenks au sujet de la succession d'Etats en matière de traités :

«si notre système juridique ne répond pas aux besoins urgents et largement ressentis du développement de la société internationale, tant son autorité en tant que système juridique que la possibilité d'instaurer un ordre international pacifique seront gravement compromis»²⁸.

* * *

Toutes les raisons qui précèdent s'additionnent pour créer ce qui me paraît être un principe du droit international contemporain, à savoir que la succession d'Etats à une convention relative aux droits de l'homme aussi vitale que la convention sur le génocide est automatique. La protection du plus essentiel des droits de la personne humaine — le droit à la vie — n'est nulle part aussi vigoureusement recherchée que dans cette convention.

Faute de succession automatique à une telle convention, le système mondial de protection des droits de l'homme générerait continuellement

²⁵ E/CN.4/1995/80, 28 novembre 1994, p. 4.

²⁶ Nations Unies, *Documents officiels du Conseil économique et social*, comité spécial du génocide, sixième session, 4^e séance, p. 3-5, doc. E/AC.25/SR.4, 1948, cité dans M. Lippman, «The 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide: Forty-five Years Later», *Temple International and Comparative Law Journal*, 1994, vol. 8, p. 70.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Jenks, *op. cit.*, p. 110.

des lacunes dans la partie la plus vitale de son cadre, lacunes qui s'ouvriraient ou seraient comblées en fonction de la dissolution des autorités politiques en place et de l'apparition des nouvelles. Le système juridique international ne peut tolérer un principe aux termes duquel les sujets des Etats en question vivraient dans une constante incertitude quant à la protection de leurs droits de l'homme les plus fondamentaux. Une telle doctrine porterait gravement atteinte au tissu même de la protection internationale des droits de l'homme, mettrait la paix en péril et détournerait le droit des buts et principes des Nations Unies que toutes les nations, nouvelles et anciennes, sont attachées à réaliser.

(Signé) Christopher Gregory WEERAMANTRY.