

Principe de succession d'États

La transition vers la souveraineté est encadrée. Voici comment.

Quand un territoire accède à l'indépendance, ses partisans font face à une objection récurrente: que devient l'appareil d'État existant? Les routes, les hôpitaux, les réseaux d'eau, les archives administratives? Derrière cette question se cache souvent un argument politique déguisé en inquiétude technique: l'idée que la séparation produirait un vide, un chaos, un recommencement à zéro. Le droit international répond à cette objection de façon précise. Le mécanisme qui encadre ce type de transition s'appelle la succession d'États, et il repose sur des règles coutumières consolidées et deux conventions multilatérales majeures.



Le point de départ est le principe de la dévolution territoriale des biens d'État. Tout bien immobilier ou infrastructure durablement attaché au territoire passe automatiquement sous la souveraineté du nouvel État au moment du changement de souveraineté, sans qu'une négociation particulière soit nécessaire. Ce principe est codifié à l'article 14 de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État.

La logique sous-jacente est fonctionnelle: un État qui ne contrôle pas ses routes, ses réseaux d'alimentation en eau ou ses installations portuaires n'est pas réellement souverain. La continuité de l'autorité sur ces biens est une condition de l'exercice effectif de la souveraineté. C'est pourquoi le droit international ne soumet pas ce transfert à la volonté de l'État prédécesseur. Celui-ci ne peut pas "emmener" ses infrastructures avec lui. La question n'est pas de savoir si ce transfert aura lieu, mais dans quelles conditions administratives il sera géré.

On soulève parfois le fait que la Convention de 1983 n'a été ratifiée que par un nombre restreint d'États, et que le Canada n'en fait pas partie. C'est exact, mais cet argument se retourne contre lui-même: les règles de dévolution territoriale sont antérieures à la Convention et font partie du droit international coutumier, reconnu comme contraignant pour tous les États indépendamment de toute ratification formelle. La Convention codifie une pratique existante; elle ne la crée pas. La Commission du droit international l'a explicitement reconnu dans ses travaux préparatoires, et la pratique des décolonisations africaines et asiatiques des années 1960 et 1970 en constitue la confirmation empirique la plus large. Le Canada, comme tout État, est lié par ce droit coutumier qu'il le veuille ou non.

On objecte aussi que le Québec n'est pas une colonie, et que la pratique issue de la décolonisation ne lui serait donc pas applicable. Cette objection confond la source historique des règles et leur portée actuelle. Le droit coutumier issu de la décolonisation a été généralisé et s'applique désormais à toute forme de succession d'États, qu'il s'agisse d'une sécession, d'une dissolution ou d'un transfert de territoire. La Convention de 1983 couvre explicitement ces différentes catégories. Le contexte d'émergence d'une règle ne limite pas son champ d'application une fois qu'elle est établie en droit coutumier.

Les biens mobiliers liés fonctionnellement à l'administration du territoire suivent la même logique: ils succèdent au nouvel État. Les archives sont traitées séparément mais selon le même principe de continuité administrative: celles qui sont nécessaires à la gouvernance du territoire transmis doivent l'accompagner.

Le régime des dettes constitue souvent le vrai terrain de contestation. La règle générale, énoncée à l'article 37 de la Convention de 1983, est celle du partage équitable: une part de la dette de l'État prédécesseur passe au nouvel État, dans une proportion qui tient compte des actifs transférés et des bénéfices réels tirés des emprunts par le territoire concerné. Il n'existe donc pas de règle imposant au nouvel État de reprendre l'intégralité de la dette nationale, contrairement à ce que les opposants à l'indépendance affirment régulièrement.

La pratique le confirme. Lors de la dissolution de la Tchécoslovaquie en 1993, la République tchèque et la Slovaquie ont convenu d'une clé de répartition démographique, deux tiers pour Prague et un tiers pour Bratislava, applicable tant aux actifs qu'aux passifs. La Slovaquie, l'État le plus petit et le plus pauvre des deux, a obtenu sa cote de crédit souverain en moins de six mois et émis ses premières obligations internationales en 1993, l'année même de l'indépendance. Ce n'est pas un précédent marginal: c'est la démonstration que la viabilité financière d'un État successeur ne dépend pas de l'absence de dette, mais de la clarté du cadre de partage et de la crédibilité institutionnelle du nouvel État.

L'objection la plus sérieuse concerne les créanciers étrangers: un accord bilatéral entre le Québec et le Canada sur la répartition de la dette ne lierait pas automatiquement les détenteurs d'obligations canadiennes sur les marchés internationaux. C'est exact. Mais la réponse à cette contrainte n'est pas juridique, elle est pratique: tous les États successeurs récents ont maintenu le service de leur part de dette pendant la période de transition et renégocié leurs conditions d'emprunt à mesure que leur crédibilité s'établissait. Les marchés n'ont pas attendu une résolution juridique parfaite; ils ont réagi à la stabilité des institutions et à la clarté des engagements. La Tchéquie et la Slovaquie en sont la preuve.

Le critère déterminant pour le partage reste celui du bénéfice territorial: dans quelle mesure les emprunts contractés ont-ils servi à développer le territoire qui fait l'objet de la succession? Un État qui accède à l'indépendance ne saurait être tenu responsable de dettes contractées à des fins qui ne lui ont pas profité. James Crawford, dans *Brownlie's Principles of Public International Law*, est explicite sur ce point: la dette ne suit pas le souverain, elle suit le bénéfice.

Pour les engagements conventionnels, la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités établit une distinction entre deux catégories. Les traités à caractère territorial continuent de s'appliquer de plein droit: accords frontaliers, régimes de navigation fluviale, servitudes territoriales, arrangements relatifs aux ressources partagées. La remise en question systématique de ces accords à chaque changement de souveraineté créerait une instabilité chronique que le droit international cherche précisément à prévenir.

Les traités à caractère politique ou personnel, en revanche, ne lient pas automatiquement le nouvel État. Il dispose d'un droit de notification et d'option. On présente souvent cela comme un risque: un Québec indépendant serait exclu de l'ACEUM, de l'OTAN, des accords commerciaux existants. C'est une lecture inexacte. Ces traités ne s'appliquent pas automatiquement, mais le nouvel État peut en demander l'adhésion ou négocier sa propre participation. Quatorze États ont rejoint l'OTAN depuis 1990, tous par adhésion négociée. L'Union européenne a intégré des États successeurs de l'URSS et de la Yougoslavie dans des délais variables mais sans principe d'exclusion permanente. L'accès aux grands cadres multilatéraux est une question de négociation politique, pas une conséquence automatique de la succession. Et dans le cas de l'ACEUM, les États-Unis et le Mexique ont un intérêt commercial direct à maintenir des relations stables avec un Québec indépendant, ce qui oriente les négociations bien différemment d'une exclusion de principe.

La succession d'États ne garantit pas une transition sans friction. Elle garantit quelque chose de plus important: que la transition est encadrée, que les règles existent, qu'elles sont connues, et qu'elles ont fonctionné ailleurs dans des circonstances comparables. Pour un projet d'indépendance sérieux, maîtriser ce cadre juridique permet de répondre aux objections techniques avec précision, de négocier en connaissance de cause sur la dette et les actifs, et de comprendre quels engagements internationaux sont automatiquement transférés et lesquels feront l'objet d'un choix souverain. Un mouvement qui démontre cette maîtrise n'a pas à promettre que tout sera simple. Il peut démontrer que tout est prévu.

Louis-Martin Carrière