Université catholique de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
Commission Doctorale du Domaines des Sciences Politiques et Sociales

Les déterminants de la reconnaissance internationale : les États européens face au cas du Kosovo

Vincent Laborderie

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences politiques et sociales de l'Université catholique de Louvain

27 juin 2017

Membres du Jury

Président : Prof. Michel Liégeois (UCL)
Promoteur : Prof. Tanguy de Wilde d'Estmael (UCL)
Autres Membres du Jury :
Prof. Jonathan Paquin (Univ. Laval)
Prof. Pierre Vercauteren (UCL)
Prof. René Leray (Univ. St-Louis)
Prof. Bruno Coppieters (VUB)

Remerciements

A l'heure de présenter cette thèse, mes premiers remerciements vont à Marie-Sarah, mon épouse. Le travail que vous avez sous les yeux n'aurait jamais pu être achevé sans elle. Je ne lui serai jamais assez reconnaissant d'avoir supporté cette thèse (dans tous les sens du terme) du jour de notre rencontre jusqu'à aujourd'hui.

Pour revenir dans le champ académique, je tiens particulièrement à remercier Tanguy de Wilde m'avoir laissé une grande liberté dans le choix tant des objectifs de cette thèse que de la manière de les atteindre. Le résultat final, produit de multiples évolutions et réorientations n'aurait jamais été possible sans la confiance qu'il m'a témoignée. Je remercie également Jonathan Paquin pour l'apport fondamental qu'il a eu à cette thèse. Il m'a d'abord permis de sortir de ce qui constitue à mon sens la pire étape pour un doctorant : lorsque l'on sait ce que l'on va étudier mais que, faute d'autres travaux sur la question, l'on n'a aucune idée de la manière d'y parvenir. Sa thèse de doctorat comblait déjà cette lacune. Mais il y a ajouté une grande écoute, une aide précieuse, et surtout des encouragements à ne pas reproduire son modèle mais à développer ma recherche de manière originale. A l'arrivée cette thèse est bien différente de la sienne et c'est paradoxalement à lui que je le dois. Je remercie également Pierre Vercauteren pour son apport en tant que membre de comité d'accompagnement, ainsi que René Leray et Bruno Coppieters pour avoir accepté de faire partie de mon jury final.

Parmi les nombreuses personnes que j'ai consulté pour cette thèse, je tiens à remercier particulièrement Cyril Trépier pour ses précieux éclairages concernant l'Espagne et James Ker-Lindsay qui, malgré son agenda chargé et ses grandes responsabilités, m'a accordé beaucoup de son temps. Parmi les professeurs du département de sciences politiques de l'UCL, je tiens à remercier particulièrement Valérie Rosoux et Tanguy Struye. Tous deux m'ont fourni de précieux conseils sur la manière de mener à bien une thèse de doctorat. En particulier, ils m'ont permis d'éviter bien des écueils sur lesquels un doctorant peut facilement buter.
Enfin, une thèse ne se fait pas sans financement. A ce sujet je me dois de remercier, outre Tanguy de Wilde, Michel Liégeois qui m'a fait confiance pour l'accompagner dans le lancement du Certificat en relations internationales et analyse des conflits (CRIAC).

En dernier lieu, je tiens à remercier Louis Bélanger qui fut mon premier directeur de thèse et auprès de qui j'ai suivi ma formation doctorale à l'université Laval. D'abord parce qu'il m'a présenté Jonathan Paquin. Mais surtout, il m'a enseigné une exigence et une rigueur intellectuelle d'un niveau que je ne peux qu'espérer avoir atteint. Même s'il n'a jamais contribué directement à cette thèse, la qualité finale de celle-ci lui doit beaucoup.

Plan détaillé de la thèse :

Partie I : Cadre théorique et méthodologique

Chapitre 1 :
La reconnaissance internationale dans le monde contemporain

La reconnaissance, un enjeu fondamental **1**

1. Choix du sujet et justification **5**

1.1. La politique européenne de reconnaissance internationale 5
1.2. Le Kosovo : une indépendance atypique et fondatrice ? 6

2. Définition des concepts **9**

3. Droit international et reconnaissance internationale **11**

3.1. La centralité de l'État 11
3.2. La non-reconnaissance et ses effets 16

3.3. La reconnaissance internationale : un acte purement politique 18
3.3.1. Théories constitutive et déclarative 18
3.3.2. La reconnaissance : un acte libre, politique et discrétionnaire 22
3.3.3. Le droit à l'autodétermination des peuples : un droit à la sécession ? 25
3.3.4. Les organes juridiques internationaux 29
3.3.5. L'obligation de ne pas reconnaître 33

4. Plan de la thèse **35**

Chapitre 2 : Les déterminants de la reconnaissance internationale

1. Approches par les normes internationales **40**

1.1 Normes et reconnaissance internationale 41

1.2 Les normes applicables 44
1.2.1 Les conditions liées à la politique extérieure de l'entité indépendantiste 47
1.2.2 Les conditions liées aux politiques internes de l'entité indépendantiste 49

2. Approches centrées sur les États et leurs intérêts **54**

2.1 Explications inspirées de la théorie réaliste 55
2.1.1 Niveau domestique : le critère d'effectivité 55
2.1.2 La recherche de puissance et de sécurité 57

2.2 La fragilité interne 58
2.3 La recherche de la stabilité 61
2.4 Les liens ethniques ou culturels 62
2.5 Le suivisme 64

Chapitre 3 : Cadre théorique et méthodologique de la thèse

1. La question du niveau d'analyse **69**
1.1 La politique étrangère de l'Union européenne 69
1.2 La prise de décision en matière de reconnaissance étatique 70

2. Modèle théorique **72**
2.1 Les déterminants de la prise de décision 73

2.2 La recherche de la stabilité régionale : adaptation du modèle de Paquin 77
2.2.1 Le modèle de Paquin 77
2.2.2 Les différences à prendre en compte 79

2.3 La fragilité interne et la crainte du précédent 81
2.3.1 Perception et réalité 82
2.3.2 Le lien entre le cas et sa propre situation 83
2.3.3 Le jeu politique interne 86

2.4 L'intégration de la PESC dans le modèle théorique 88

3. Positionnement en terme de paradigmes théoriques **91**

4. Les politiques étrangères étudiées **92**

5. Questions de recherche et hypothèses **94**

PARTIE II :
La reconnaissance du Kosovo par les États européens

Chapitre 4 :
La politique européenne de reconnaissance d'États avant le Kosovo

1. La reconnaissance des États issus des fédérations socialistes (URSS, Yougoslavie, Tchécoslovaquie) 98

1.1. L'éclatement des fédérations socialistes 100
1.1.1. La Coopération politique européenne (CPE) 100
1.1.2. Dislocation de la Yougoslavie et réactions européennes 101

1.2. La reconnaissance conditionnelle : innovation sur le fond ou explicitation de normes existantes ? 105
1.2.1. Le contenu des conditions posées à la reconnaissance 105
1.2.2. L'utilisation de la reconnaissance comme instrument de politique étrangère 111

1.3. La politique européenne en Yougoslavie : fiasco ou moindre mal ? 112
1.3.1. Une efficacité douteuse 112
1.3.2. De la cohésion des États européens 115

1.4. La séparation de velours tchécoslovaque 122
1.4.1. Une configuration exceptionnelle 123
1.4.2 Analyse de la politique européenne 124

2. Le développement de la Politique étrangère et de sécurité commune (1993-2006) 128

2.1. La création de la PESC, entre nouvelle ambition, promesse et illusion 128

2.2. La relance lors du traité d'Amsterdam 130
2.2.1 Le Haut-Représentant pour la PESC 131
2.2.2. La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) 132

2.3. L'élargissement à l'est et le développement de la PESC 134

2.4. L'action de Javier Solana dans les Balkans 135

3. Le Monténégro 139

3.1 Rappel des faits et de l'intervention européenne 139

3.2 Analyse de l'intervention européenne 142
3.2.1 L'engagement européen : un succès au prix de l'ingérence ? 142
3.2.2 Une politique restrictive et anti-indépendance 145

3.3. Les déterminants de la politique européenne 147
3.3.1. La recherche de la stabilité régionale 147
3.3.2. La crainte d'un précédent pour les États fragiles 149

Chapitre 5 : Indépendance et reconnaissance du Kosovo : l'action de l'Union européenne et des grands États membres

1. La question kosovare et l'action de l'Union européenne 152

1.1 Exposé historique et factuel :
De la bataille du Champ des Merles à l'indépendance 152

1.1.1 Le Kosovo en Yougoslavie 153
1.1.2 Les bombardements de 1999 et l'administration internationale 154
1.1.3 La marche vers l'indépendance 157
1.1.4 Après l'indépendance, l'Union européenne en médiateur et garant 164

1.2 L'Union européenne au Kosovo, entre implication, impuissance et manque de cohérence 168
1.2.1 Présence sur le terrain et échec politique 168
1.2.2 Cohérence et incohérences européennes 170

2. Les déterminants de la reconnaissance 174

2.1 Le suivisme 174
2.1.1. Le suivisme par rapport aux États-Unis 175
2.1.2. Le suivisme européen : l'efficacité de la PESC en question 176

2.2 La recherche de la stabilité 178
2.2.1 L'Union européenne et les États-Unis comme garant de la stabilité régionale ? 178
2.2.2 Les motivations américaines : recherche de la stabilité ou visées stratégiques ? 180

2.3 Le Kosovo, cas unique ou dangereux précédent ? 184
2.3.1 La crainte d'une remise en cause de la norme internationale 184
2.3.2 L'argument du Kosovo comme cas unique *sui generis* 185

2.4 L'argument de la *remedial secession* 189

3. La politique des grands États européens **191**

3.1. Le Royaume-Uni : le champion de l'indépendance kosovare **191**

3.1.1. L'influence de Tony Blair 192
3.1.2. L'argument de la *remedial secession* : une bataille pour les valeurs 194

3.1.3. Surmonter la crainte du précédent 196
3.1.3.1. L'auto-détermination privilégiée 197
3.1.3.2. Un traitement des nations minoritaires radicalement différent 198

3.2. La France : inconstance d'une politique de l'entre-deux **199**

3.2.1. Les motivations de la politique française 199
3.2.2. Le facteur personnel : l'influence de « Sarkozy l'Américain » et Kouchner le « droit-de-l'hommiste » ? 202
3.2.3. La crainte du précédent 205

3.3. L'Allemagne : une reconnaissance réticente **208**

3.3.1. Une politique à la fois originale et prudente 208

3.3.2. Les déterminants de la politique allemande 211
3.3.2.1. Une mise l'agenda précoce de la question kosovare 211
3.3.2.2. La recherche de la stabilité 212
3.3.2.3. L'attachement au multilatéralisme 213

Chapitre 6 : Étude des comportements étatiques autour de la reconnaissance du Kosovo

1. Chypre, un refus de reconnaître inconditionnel 219

1.1 La proximité avec la Serbie 220
1.2 Une attitude antiaméricaine et une méfiance par rapport à l'OTAN 221
1.3 Le respect du droit international et la crainte du précédent 222

2. Le refus grec : prudence et ambivalence 227

2.1 Un rôle de leader régional et de médiateur 227

2.2. Les déterminants de la non-reconnaissance du Kosovo 230
2.2.1. Une forte proximité avec la Serbie 230
2.2.2. La violation du droit international et la crainte du précédent 231
2.2.3. La solidarité avec Chypre 232
2.2.4. Une volonté stabilisatrice et conservatrice 233
2.2.5. Le suivisme 234

3. La Slovaquie : archétype de l'instrumentalisation politique de la question kosovare 236

3.1 La solidarité avec la Serbie 237
3.2 Le respect du droit international et la critique de l'unilatéralisme 238
3.3 La recherche de la stabilité régionale 239

3.4 La crainte du précédent et la minorité hongroise 239
3.4.1 La minorité hongroise : état des lieux et problème pour la Slovaquie 240
3.4.2 Le jeu politique interne 243
3.4.3 Les raisons de la crispation : le plan Ahtisaari et la question des droits collectifs 246

3.5 Le suivisme : pressions américaines et volonté d'unité européenne 250

4. La Roumanie : entre Serbie, Hongrie et Moldavie 253

4.1 Le suivisme : de la difficulté à concilier refus de reconnaissance et tropisme occidental 254
4.2 Le tropisme proserbe et la recherche de la stabilité 255
4.3 La question hongroise et la peur du précédent 256

4.4 Le facteur Moldavie 262
4.5 Le débat interne et l'instrumentalisation politique de la question kosovare 263

5. La Bulgarie 265

5.1 Des facteurs structurels proches de ceux de la Slovaquie et la Roumanie 265
5.2 La politique effectivement menée 267

5.3 Les raisons de la reconnaissance bulgare 268
5.3.1 Des motivations classiques : la recherche de la stabilité et le suivisme 268
5.3.2 Un contexte politique interne poussant au consensus 269

Conclusion concernant les États voisins de la Serbie 272

6. L'Espagne : l'omniprésence de la crainte séparatiste 276

6.1 Une habile position de circonstance de la diplomatie espagnole 276
6.2 Le respect du droit international et du droit interne 278

6.3 La crainte du précédent 280
6.3.1 Les séparatismes basque et catalan face à « l'État autonomique » 280
6.3.2 La dynamique politique interne 287

6.4 Surmonter le suivisme 297
6.4.1 Facteurs internes : une question de cohérence politique 297
6.4.2 Facteurs externes : la marginalisation de l'Espagne et de l'Europe 299

7. La Belgique 304

7.1 Un pays structurellement divisé 304
7.2. Un contexte propice 305

7.3. Une mécanique interne qui tourne à vide 306
7.3.1 Le désintérêt global par rapport à la question 307
7.3.2 La non-réaction à la "reconnaissance" flamande 308

7.4 Le suivisme 309

Conclusion générale

1. L'indépendance et la reconnaissance du Kosovo : un événement à l'impact sous-estimé 311

Apports de la thèse en matière de reconnaissance internationale 315

2. La politique européenne de reconnaissance des nouveaux États : à la recherche d'une continuité 317

3. Les déterminants de la reconnaissance internationale 321

3.1 L'importance relative des déterminants de la reconnaissance internationale du Kosovo 323
3.1.1. La recherche de la stabilité par les grands États européens 324
3.1.2. Les liens avec la Serbie 325
3.1.3. La crainte du précédent 327
3.1.4. Le suivisme 330

3.2 Extension des effets de la crainte du précédent 331
3.2.1. L'extension aux menaces autonomistes 331
3.2.2. L'extension aux « pays frères » 333

3.3 L'opérationnalisation du lien avec le cas du Kosovo 334
3.3.1 La dynamique politique interne 338
3.3.2 Briser le lien : les stratégies de distanciation par rapport au cas kosovar 340

4. Enseignements à tirer pour les indépendances contemporaines en Europe 346

Bibliographie 351

Chapitre 1 :
La reconnaissance internationale dans le monde contemporain

La reconnaissance, un enjeu fondamental

Certains pays membres de l'Union européenne font aujourd'hui face à une poussée de forces politiques nationalistes dont l'objectif final est une large autonomie territoriale et, pour certains d'entre eux, l'indépendance. Face à cette problématique relativement nouvelle, la question de la reconnaissance internationale de ces entités hypothétiques est rarement posée. La reconnaissance internationale est pourtant essentielle à un nouvel État et à sa survie dans le système international. Mais beaucoup pensent que cette reconnaissance va de soi une fois qu'un État a déclaré son indépendance. La question de la reconnaissance internationale constitue en réalité un enjeu tout aussi fondamental qu'ignoré dans le cadre de certains conflits. Qui sait par exemple que la Palestine a déclaré son indépendance et est reconnue par la majorité des États membres de l'ONU ? Cette situation a pourtant un impact certain sur l'évolution du conflit israélo-palestinien, en particulier sur la solution dite « des deux États ».

Au-delà de la sphère politico-médiatique, ce peu d'intérêt à l'égard de la reconnaissance internationale est aussi présent dans la littérature académique en relations internationales[1], même si des recherches récentes tendent à combler ces lacunes. Cette situation est peut-être due à la difficulté de définir l'objet d'étude et surtout le domaine auquel il appartient. La question des nouveaux États et de leur reconnaissance concerne en effet à la fois le droit international, les relations internationales, la politique étrangère et la politique interne des États[2]. Pourtant, la question de la reconnaissance internationale est fondamentale pour le système international lui-même, puisqu'il s'agit ni plus ni moins de l'acte par lequel les membres du système choisissent d'intégrer un nouvel acteur. La manière dont les nouveaux acteurs sont intégrés et les critères de reconnaissance sont donc essentiels pour définir le système[3]. Mais c'est paradoxalement cet aspect fondamental qui est peut-être la cause d'un certain désintérêt. À la base du système, la reconnaissance internationale a longtemps été vue

[1] Fabry Mikulas. *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 14-15.
[2] *Ibid*, p. 7.
[3] « recognition is not just about how state accept one another; it is also about how they define the entire international system. » (Ralph Wilde, « Recognition in international law », résumé du groupe de discussion Droit international du congrès « Recognition of states: the consequences of recognition or non-recognition in UK and international law », Chatham House, Londres, 4 février 2010).

comme un processus quasi automatique, tellement évident que le phénomène passait inaperçu.

Mais le fait est que cette « évidence » n'est plus de mise aujourd'hui. Si la question de la reconnaissance constitue un enjeu d'importance, c'est, au-delà des aspects théoriques, parce les cas problématiques en ce domaine sont de plus en plus nombreux. Tout d'abord, la forme la plus problématique de déclaration d'indépendance, à savoir la sécession unilatérale, est de plus en plus présente[4]. Des cas existants depuis longtemps – République turque de Chypre Nord, Sahara occidental, Palestine, Somaliland – restent en suspens et ne semble en aucune manière prêts à se résoudre. La déclaration unilatérale d'indépendance (DUI) du Kosovo (2008), reconnue par 114 États[5], a entraîné la DUI de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud quelques mois plus tard. Or la déclaration unilatérale d'indépendance constituait – et constitue théoriquement toujours – une pratique proscrite et sanctionnée par la non-reconnaissance internationale.

Le résultat de cette évolution est que de plus en plus de nouveaux États divisent la communauté internationale sur la question de la reconnaissance internationale[6]. Il y a seulement quelques dizaines années, une telle situation aurait semblé totalement absurde. Le fait qu'un acteur puisse être qualifié par certains d'État et par d'autres de non-État a ainsi été qualifié par Lauterpracht de « spectacle grotesque »[7]. C'est pourtant bien à ce spectacle que nous assistons aujourd'hui. Le plus grave est probablement le fait que les grandes puissances sont elles-mêmes divisées sur certains cas. Concernant les cas datant du siècle dernier, Chypre-Nord et le Sahara occidental n'ont jamais été reconnus par un membre permanent du Conseil de sécurité ni une grande puissance. Si la Palestine est reconnue par la Russie et la Chine, précisons qu'il s'agit, comme le Sahara occidental d'un cas d'État fictif. En effet, au moment de sa déclaration d'indépendance (1988), l'autorité palestinienne n'existait même pas. La reconnaissance d'un État palestinien relevait à l'époque d'un soutien à une cause sans grande conséquence pratique.
Il en va tout autrement pour le Kosovo, reconnu par les États occidentaux mais non par la Chine et la Russie, ni par les grands États émergents. À l'inverse, la Russie a reconnu l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, contrairement aux autres grandes puissances et à la quasi-totalité des États dans le monde.
Les dernières années ont vu par ailleurs le Kosovo intégrer plusieurs organisations internationales (FMI et Banque mondiale notamment) sans que la division entre

[4] James Ker-Lindsay, *The Foreign Policy of Counter Secession: Preventing the Recognition of Contested States*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 5.
[5] Chiffre mis à jour le 10 juin 2017. La dernière reconnaissance enregistrée est celle de Singapour le 1er décembre 2016. Source : www.kosovothanksyou.com.
[6] Sur les six États reconnus par certains États membres de l'ONU mais non membres de l'ONU (Sahara occidental, Palestine, Chypre-Nord, Kosovo, Abkhazie, Ossétie du Sud), trois ont obtenu leurs premières reconnaissances durant la dernière décennie.
[7] Hersch Lauterpracht, *Recognition in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1948, p. 78.

grandes puissances sur sa reconnaissance ne soit réglée. Depuis 2009, la Palestine a relancé sa reconnaissance par de nouveaux États[8]. Elle est également parvenue à intégrer l'UNESCO et la Cour pénale internationale et à passer du statut d'« entité observatrice » à celui d'« État observateur non membre » à l'ONU[9].

Surtout, on pressent que d'autres cas problématiques risquent d'apparaître à l'agenda. Citons d'abord les Kurdistan iraquien et syrien ou la *Republika Srpska*[10]. Si le cas de l'Écosse est relativement normé grâce à la capacité d'entente entre les gouvernements de Londres et de Glasgow, la situation est toute différente en Catalogne. Après des années de blocage, la menace d'une déclaration unilatérale d'indépendance a été régulièrement brandie par les indépendantistes catalans. A l'heure d'écrire ces lignes, celui-ci est annoncé pour le 1er octobre 2017. Le gouvernement espagnol a déjà fait savoir qu'il ferait tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher ce référendum de se tenir. La rigidité de Madrid doit se comprendre à la lumière des risques de contagion, notamment au Pays Basque, qu'une trop grande souplesse à l'égard des Catalans pourrait provoquer. La crainte de l'ouverture de la boîte de pandore de la remise en cause sans fin des États existants serait-elle finalement fondée ?

Notons en tous les cas que sur le continent africain, de loin le plus vulnérable à un tel enchaînement, un tabou est tombé dans ce domaine. Alors que la norme consistait auparavant à proscrire les partitions d'États issus de la décolonisation, deux précédents sont venus contredire cette règle : l'Érythrée (1993) et le Sud-Soudan (2011). L'on peut évidemment avancer l'idée que, dans ces deux cas, ces indépendances sont aussi la conséquence d'une décolonisation n'ayant pas suffisamment tenu compte de l'histoire de ces États. La frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie correspond en effet à celle de la colonie italienne établie dès 1890, 45 ans avant la conquête de l'Éthiopie par l'Italie fasciste. De même le Soudan et le Sud-Soudan constituèrent deux colonies britanniques distinctes entre 1924 et 1956. Mais ce sont loin d'être les seuls États ayant connu ce genre d'évolutions en Afrique[11].

Il est aussi toujours possible de justifier ces précédents africains en avançant des circonstances exceptionnelles non reproductibles. C'est ce qu'on fait de nombreux États reconnaissant le Kosovo. Mais le fait est que seul l'avenir dira s'il s'agissait de cas uniques ou des prémisses d'une remise en cause des critères de reconnaissance et donc du système international tel que nous le connaissons aujourd'hui.

[8] 27 nouveaux États ont reconnu la Palestine depuis le 1er décembre 2010. Il s'agit notamment d'États d'Amérique latine et des Caraïbes. Ceci porte à 136 le nombre d'États reconnaissant la Palestine (dernière mise à jour le 3 décembre 2016.

[9] Le changement de statut à l'ONU s'est effectué le 29 novembre 2012 par un vote de l'Assemblée générale (138 voix pour, 9 contre et 41 abstentions).

[10] Un référendum unilatéral d'indépendance est prévu au Kurdistan irakien à la fin du mois de septembre 2017.

[11] *A contrario*, la norme est restée en vigueur concernant le Somaliland. Cet Etat *de facto* n'a obtenu aucune reconnaissance depuis sa déclaration d'indépendance en 1991.

L'enjeu n'est pas mince quand on sait que seuls 15 des 194 États membres de l'ONU sont mono-ethniques et que, dans presque un tiers d'entre eux, le groupe ethnique le plus important ne constitue même pas une majorité[12].

En dernier lieu, mentionnons deux évènements relativement récents troublant l'ordre international tel que l'on le concevait. Tout d'abord, l'annexion de la Crimée constitue la première annexion d'un territoire par une grande puissance depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Même s'il ne s'agit pas de reconnaissance internationale dans le sens où nous l'étudions ici, la question de la reconnaissance est bien présente puisque la Russie cherche à faire reconnaître cette annexion par la communauté internationale.
Enfin, le cas de l'autoproclamé « État islamique » mérite d'être évoqué même s'il s'agit d'un cas tout à fait extrême. Situé à cheval sur deux États officiellement reconnus (Irak et Syrie), dont il abolit de fait la frontière, il remet en cause un système international qu'il n'entend aucunement intégrer. Il y a peu de cas dans l'histoire récente d'un acteur défiant aussi ouvertement la communauté internationale tout en ayant une assise territoriale durable. L'existence de l'État islamique pose plus que jamais une question fondamentale que l'on croyait éculée : qu'est-ce qu'un État ?

[12] Bahceli Tozun, Barry Bartman et Henry Srebrnik, *De Facto States: The Quest for Sovereignty*, Londres, Routledge, 2004, p. 4.

1. Choix du sujet et justification

Face à ces évolutions, notre objectif premier consiste à comprendre la politique de reconnaissance internationale de l'Union européenne et de ses États membres au 21ème siècle. Notre ambition consiste à appréhender leurs réactions en cas de crise indépendantiste sur le continent européen. Parmi les différentes indépendances survenues ces dernières années, il nous apparaît que le cas kosovar est de loin le plus intéressant et le plus utile pour comprendre cette politique.
Il convient dès lors de justifier le choix tant de l'acteur étudié (1.1) que du cas privilégié (1.2).

1.1. La politique européenne de reconnaissance internationale

Étudier la politique de reconnaissance de l'Union européenne et de ses États membres apparaît pertinent pour deux raisons principales.

En premier lieu, l'Union européenne constitue l'organisation régionale la plus intégrée au monde. À ce titre, elle est l'objet d'une littérature universitaire importante centrée sur les organisations internationales et la gouvernance multi-niveaux.
Ce niveau d'intégration élevé concerne également la politique de reconnaissance par l'intermédiaire de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Même si la prise de décision dans le cadre de la PESC ne reprend pas la méthode communautaire mais reste dans l'intergouvernemental, elle suppose une concertation obligée entre les États membres. Ceci concerne notamment la reconnaissance d'un nouvel État. Même si la concertation en question peut échouer, il apparaît particulièrement intéressant d'étudier tant l'interaction des États membres dans ce cadre que l'influence de celui-ci sur la décision finale. Ceci est d'autant plus pertinent que les États membres des organisations régionales ont de plus en plus tendance à privilégier la reconnaissance concertée[13].
Lorsqu'il s'agit d'étudier la politique menée concernant les négociations autour du statut final du Kosovo et la reconnaissance de ce dernier, prendre en compte la PESC apparaît particulièrement pertinent. En effet celle-ci a pris toute son ampleur au moment qui concerne notre recherche. Si l'étude des politiques européennes de reconnaissance au moment de l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie est intéressante, ces événements se déroulent à une époque où la concertation autour de la reconnaissance n'est pas aussi développée. La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) n'ayant pas encore vu le jour, la CEE dispose alors simplement de la Coopération politique européenne (CPE). Le chapitre 4 de la thèse abordera cette question en étudiant la politique menée par l'Union européenne en matière de reconnaissance dans les Balkans de 1991 à 2006. Il offre l'occasion de mesurer les progrès institutionnels accomplis par l'Union européenne en matière de politique extérieure.

[13] James Ker-Lindsay, « Engagement without Recognition: The Limits of Diplomatic Interaction with Contested States », *International Affairs,* Vol. 91, n° 2, 2015, pp. 273-274.

En second lieu, remarquons que le continent européen est le plus concerné par le phénomène d'indépendance et de reconnaissance des nouveaux États. Cela a d'abord été le cas au moment de la fin de la guerre froide qui a vu en quelques années (1991-1993), les fédérations soviétique, yougoslave et tchécoslovaque se disloquer. Outre la création de 21 nouveaux États, ces éclatements ont eu pour conséquence la création de plusieurs États *de facto*, non reconnus internationalement et qui relèvent des « conflits gelés » de l'espace post-soviétique (Transnistrie, Haut-Karabagh, Ossétie du Sud et Abkhazie). Plus récemment, ce qui restait de la fédération yougoslave a fini de se disloquer avec les indépendances du Monténégro (2006) et du Kosovo (2008).
Au-delà de ces créations d'États, l'Europe connaît aujourd'hui des poussées indépendantistes et autonomistes d'une ampleur jamais vue auparavant. Les mouvements indépendantistes en Écosse, en Catalogne et en Flandre sont largement connus. Mais d'autres territoires outre-mer appartenant à des États européens comme le Groenland, la Nouvelle-Calédonie, la Martinique ou la Polynésie Française pourraient devenir indépendants bien avant eux. La Corse, le Pays Basque, l'Irlande du Nord ou la République serbe de Bosnie représentent d'autres cas actuellement moins médiatisés mais qui pourraient également menacer l'intégrité territoriale d'États européens. Dans un registre très différent, la crise ukrainienne a conduit, outre l'annexion de la Crimée, à la menace d'une sécession à l'est de l'Ukraine.

L'Europe représente donc à la fois un laboratoire de la reconnaissance concertée et peut-être le continent le plus exposé aux risques séparatistes. Si la création de nouveaux États a prioritairement concerné l'Amérique du Sud au XIXème siècle, puis l'Afrique et l'Asie au XXème, c'est peut-être l'Europe qui subira ce phénomène au XXIème siècle. Tant d'un point de vue théorique qu'empirique, il nous paraît donc particulièrement pertinent d'étudier la politique de reconnaissance internationale de l'Union européenne concernant les crises indépendantistes survenues en Europe.

1.2. Le Kosovo, une indépendance atypique et fondatrice ?

Parmi les différents cas de reconnaissance internationale auxquels l'Union européenne a été confrontée, le Kosovo nous paraît être de loin le cas le plus intéressant.

D'abord parce qu'il se déroule dans la période la plus pertinente, à savoir le début du 21ème siècle. Ce cas se déploie sur le temps long puisque les discussions autour du statut final débutent dès 2004. Entre 2004 et 2008, l'Union européenne et ses États membres ont donc eu tout le temps de déployer leur diplomatie et d'appréhender l'indépendance à venir. On était bien loin de la précipitation imposée par l'explosion de la Yougoslavie au début des années 90.

Surtout, le Kosovo présente la particularité, inédite depuis la fin de la décolonisation[14], d'un État ayant déclaré son indépendance de manière unilatérale et qui a pourtant été largement reconnue au niveau international. Cette spécificité mérite que l'on porte à ce cas une attention toute particulière.

Rappelons que la sécession est habituellement proscrite et sanctionnée par une absence de reconnaissance. Malgré le fait que certains États justifient la reconnaissance du Kosovo par le fait qu'il s'agirait d'un cas unique *sui generis*, de nombreux États craignent que le Kosovo constitue un précédent dangereux, tant pour le système international, pour la stabilité régionale que pour eux-mêmes. Le calcul est ici simple : si les indépendances unilatérales sont permises, tout groupe minoritaire ayant des chances de remporter un référendum ou une guerre civile peut être tenté d'enclencher un conflit avec l'État central. Comme le mentionnait Stéphane Dion :

> « Les États sont nombreux à craindre les effets que de tels exemples pourraient avoir sur leur propre unité et tous redoutent l'effet déstabilisant de sécessions en chaîne, dans un monde qui compte pas moins de 3000 groupes humains revendiquant une appartenance collective distincte. »[15].

Cette question est particulièrement sensible en Europe étant donné la présence de minorités multiples et de mouvements indépendantistes et autonomistes puissants.

Comprendre comment l'Europe réagit à cette situation exceptionnelle est intéressant. Mais le cas kosovar l'est plus encore par plusieurs aspects, directement liés à notre étude.

La première est que la question de la reconnaissance du Kosovo divise tant la communauté internationale que l'Union européenne. C'est même le seul cas récent qui a entraîné une divergence dans la décision de reconnaissance entre les différents États de l'Union. Il s'agit d'une conséquence directe du caractère unilatéral de la déclaration d'indépendance kosovare.

Cet échec de l'Union à trouver une position commune parmi ses membres permet en fait de beaucoup mieux comprendre le processus de prise de décision. En effet les divergences ne peuvent pas être cachées. À l'inverse, lors d'une concertation réussie, comme dans le cas du Monténégro, les représentants officiels ont tendance à occulter les divergences quand elles ne sont pas simplement oubliées. Le cas kosovar nous fournit donc les meilleures conditions pour percevoir tant les insuffisances du système de concertation que les raisons des choix en matière de reconnaissance internationale. Ces choix divergents sont en outre toujours d'actualité et défendus par les États.

---

[14] La Palestine constitue une autre exception de ce point de vue mais, comme nous l'avons déjà noté, le fait que l'autorité bénéficiant de cette reconnaissance ne maîtrisait nullement le territoire palestinien en fait un cas à part.

[15] Stéphane Dion, intervention liminaire au débat « L'avis de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo : quelle signification pour le mouvement souverainiste québécois ? » organisé le 10 septembre 2010 à l'université Laval. En ligne : https://stephanedion.liberal.ca/articles/l%E2%80%99avis-de-la-cour-internationale-de-justice-sur-le-kosovo-quelle-signification-pour-le-mouvement-souverainiste-quebecois/. Consulté le 28 janvier 2016.

Plus spécifiquement, le Kosovo constitue un cas doublement intéressant pour le test de deux des déterminants de la prise de décision en matière de reconnaissance que nous identifions[16]. Concernant le lien ethnique et culturel tout d'abord, le Kosovo constitue le seul cas où certains pays membres de l'Union ont une proximité avec l'État hôte[17] (en l'occurrence la Serbie orthodoxe) et non avec l'entité indépendantiste[18]. On peut donc mesurer plus précisément l'impact de ce facteur en comparant l'attitude des États orthodoxes d'une part et des autres États européens d'autre part.
Concernant l'importance de la fragilité interne et du précédent, le Kosovo constitue le seul cas récent où l'on déroge à la règle selon laquelle la reconnaissance internationale suppose un accord entre l'État central et l'entité indépendantiste. Il s'agit donc d'un cas particulièrement sensible pour les États fragiles qui peuvent craindre une déclaration unilatérale d'indépendance de leurs propres groupes séparatistes. On pourra dès lors distinguer plus aisément l'importance respective de ce facteur pour les différents États membres.

Pour autant, il convient d'avoir à l'esprit que ces conditions spécifiques particulièrement favorables à notre étude ont aussi leur revers. Il s'agit en l'occurrence de la difficulté à généraliser les observations effectuées à partir d'un cas de déclaration unilatérale d'indépendance. Dans la période contemporaine, les indépendances survenues dans de telles circonstances se soldent en effet par un refus de reconnaissance de la quasi-totalité de la communauté internationale. Nous verrons que le Kosovo constitue bien ici une exception[19].

L'étude des réactions de différents États européens à l'indépendance du Kosovo constitue donc l'objet de cette thèse. Plus précisément, il s'agira de déterminer quelles sont les motivations qui ont poussé lesdits État à reconnaître le Kosovo ou à refuser de le faire. A cette fin, nous mettrons en concurrence plusieurs explications possibles à une telle attitude (volonté de respect du droit international, recherche de la stabilité régionale, souci interne lié à des mouvements saparatistes). Ces aspects seront détaillés dans le chapitre 3 de la thèse. Avant cela, il convient de définir plus précisément les concepts que nous avons exposés (section 2) et de décrire les règles générales régissant la reconnaissance d'États (section 3).

[16] Voir chapitre 3, section 2.1.
[17] Les termes « État hôte » et « entité indépendantiste » sont définis dans la section suivante.
[18] Dans le cas du Monténégro, tant l'État hôte que l'entité indépendantiste sont de religion orthodoxe. Les liens ethniques et culturels avec les cas non européens (Caucase et Sud-Soudan) sont inexistants.
[19] Voir à ce sujet, la section 2.3 du chapitre 5.

2. Définition des concepts

En relations internationales, le terme « reconnaissance » est polysémique. Il peut s'agir de reconnaître non seulement un État, mais aussi un gouvernement. La reconnaissance peut également signifier non pas une reconnaissance officielle comme acteur des relations internationales mais une reconnaissance comme interlocuteur ou acteur à l'intérieur d'un État par exemple. Cette reconnaissance est souvent débattue dans le cas de groupes armés, de rébellions, ou simplement de groupes ethniques ou de mouvements politiques. Sous cette acception, la reconnaissance est uniquement politique, n'a aucune conséquence juridique et est toujours réversible par l'autorité reconnaissant le groupe en question.
Cette forme de reconnaissance est étudiée dans le domaine des relations internationales et vue comme un préalable au dialogue en vue d'un processus de paix notamment[20]. Le terme « reconnaissance » est alors employé dans un sens très différent de celui qui nous intéresse dans cette thèse. Si ce type d'approche est on ne peut plus légitime, la confusion avec le terme qui nous intéresse ici peut être jugée dommageable à la compréhension globale des deux concepts[21].

Pour revenir au sujet de notre étude, la définition classique de la reconnaissance internationale est la suivante :

> « La reconnaissance d'un État nouveau est l'acte libre par lequel un ou plusieurs États constatent l'existence sur un territoire déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre État existant, capable d'observer les prescriptions du droit international et manifestent en conséquence leur volonté de la considérer comme membre de la Communauté internationale. »[22]

Précisons que nous nous concentrerons donc exclusivement sur la reconnaissance d'États et non de gouvernements. Dans la suite de la thèse, le terme « entité indépendantiste » sera utilisé pour désigner l'entité sub-étatique qui déclare son indépendance (ou envisage de le faire) et désire être reconnue internationalement. L'État dont l'entité en question dépend officiellement et dont elle tente de se séparer sera appelé « État hôte ».

Il convient également de distinguer la reconnaissance internationale *de jure* et *de facto.* La reconnaissance *de jure* est officielle, pleine et entière. La reconnaissance *de facto* voit un ou plusieurs États agir avec la nouvelle entité peu ou prou comme si elle était

[20] Voir par exemple : Thomas Lindemann, *The Cause of War: The Struggle for Recognition*, Colchester, ECPR press, 2010.
[21] Citons à cet égard l'ouvrage collectif *Recognition in international relations: rethinking a political concept in a global context* (Christopher Daase, Caroline Fehl, Anna Geis et Georgios Kolliarakis, eds, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015). Fort intéressant sur le fond, il amalgame cependant des textes relatifs aux différentes significations du terme « reconnaissance ».
[22] Déclaration de l'Institut de Droit international, Session de Bruxelles, 1936, article 1er.

officiellement reconnue. C'est la plupart du temps le cas lorsque les conditions pour une reconnaissance *de jure* ne sont pas réunies, que ce soit du fait d'une instabilité sur le terrain ou d'une absence d'accord avec l'État hôte. Cette situation est considérée comme transitoire, dans l'attente d'une reconnaissance *de jure*. Précisons que nous étudions dans cette thèse la reconnaissance *de jure*, tout en ayant à l'esprit qu'une reconnaissance *de facto* constitue une attitude à prendre en compte dans la décision de reconnaissance d'un État. Elle peut en effet être annonciatrice d'une évolution, ou révélatrice d'une attitude relativement favorable à l'entité indépendantiste.

Enfin, remarquons que la non-reconnaissance n'entraîne pas forcément l'absence de relations entre un État et une entité indépendantiste. Un État est tout à fait libre d'avoir des contacts informels, de quelque nature que ce soit, avec un acteur qu'il refuse de reconnaître officiellement. Des rencontres officielles avec des représentants de l'entité indépendantiste peuvent avoir lieu[23]. D'autres gestes sont possibles comme par exemple des arrangements *ad hoc* pour les transactions commerciales. Un État peut également décider d'accepter sur son territoire des personnes titulaires d'un passeport relevant de l'entité indépendantiste même s'il n'a pas reconnu celle-ci.
Comme dans la décision de reconnaître ou non un nouvel acteur, la liberté de l'État est ici de mise. Un État non reconnu n'est donc pas *de facto* coupé du monde. Mais sa situation est très précaire et soumise au bon vouloir de ses pairs.

Ces distinctions nous permettent de déterminer ce qui constitue l'aspect le plus fondamental de la reconnaissance internationale : son caractère définitif et irréversible. Une fois un État reconnu, il est impossible de lui enlever cette reconnaissance. Il est alors admis au sein de la communauté internationale de manière pleine et entière. En vertu de la Charte des Nations-Unies, cette reconnaissance lui confère une protection théorique contre les agressions extérieures.

[23] Ker-Lindsay, 2012, p. 14.

3. Droit international et reconnaissance internationale

Aucune thèse traitant de la reconnaissance d'un nouvel État, ne peut s'exonérer d'une description des mécanismes régissant ce processus fondamental du système international. Comme nous l'avons vu, l'étude de la reconnaissance internationale a longtemps été faite principalement au travers du prisme du droit international. Cela a généré une littérature extrêmement abondante dans cette discipline. Si explorer cette littérature est d'un intérêt certain pour déterminer certaines caractéristiques fondamentales de la reconnaissance d'États, il convient également d'en exposer les limites. Notamment, il importe de démontrer que, au vu de ces limites, la reconnaissance internationale ne relève pas du droit international mais dépend de la volonté des États. C'est donc logiquement à la science politique d'expliquer la prise de décision en la matière.
Nous verrons ainsi que le droit international nous renseigne tant sur la centralité de l'État en matière de reconnaissance (3.1) que sur les conséquences d'une non-reconnaissance (3.2). Cette discipline apparaît en revanche largement incapable d'expliquer la politique des États en matière de reconnaissance, et plus précisément ce qui conduit les États à reconnaître ou non une entité indépendantiste (3.3).

3.1. La centralité de l'État

Malgré la montée en puissance d'autres acteurs (organisations internationales, ONG, multinationales) dans le système international, la reconnaissance d'un nouvel État est l'apanage de ses pairs. D'un point de vue légal, les organisations internationales ou régionales n'ont pas le droit de reconnaître un nouvel État[24].

Au moment de la constitution de l'ONU, certains avaient évoqué l'idée d'une reconnaissance internationale collective au sein d'organisations internationales. L'ONU apparaissait alors comme l'organisation idoine pour avoir une telle compétence. Cette proposition a été fermement récusée par certains États, soucieux de ne pas perdre cette prérogative essentielle[25].
Alvaro de Soto, haut fonctionnaire des Nations-Unies explique ainsi :

> « as a matter of international law, neither the UN nor any other international organization can give legal validity to the creation of a state. The UN is not in the recognition business ; only states can recognize states »[26].

[24] Ker-Lindsay, 2012, p. 6.
[25] Pour une synthèse des discussions à ce sujet voir Jorri C. Duursma, *Fragmentation and the International Relations of Micro-Sates: Self-Determination and Statehood*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 110-113.
[26] Alvaro de Soto, cité par Bernard Avishai, « What the UN Vote Means – And Does Not », *Talking Points Memo*, 11 juillet 2011, cité par Ker-Lindsay, 2012, p. 6.

De son côté, la charte de l'OTAN mentionne explicitement que la question de la reconnaissance internationale relève entièrement des États membres[27].

Cette centralité de l'État en matière de reconnaissance ne signifie pas que les organisations internationales ne jouent aucun rôle dans celle-ci. Tout d'abord, il convient de remarquer que les États membres d'une même organisation régionale ont tendance à pratiquer la reconnaissance concertée. Le cas de l'Union européenne n'est donc pas isolé. Ensuite, parce qu'un État nouvellement indépendant aura comme objectif premier d'adhérer aux organisations internationales qui organisent et régulent la mondialisation. Rappelons à cet égard qu'un État nouvellement créé n'est membre d'aucune organisation internationale[28]. L'adhésion à ces organisations ne peut cependant advenir que lorsqu'un nombre suffisant d'États ont reconnu le nouveau venu. Les États ne bénéficiant pas d'une reconnaissance rapide et généralisée tentent tout de même d'intégrer les organisations internationales lorsque cela est possible[29]. Ils jouent alors selon les règles d'adhésion plus ou moins souples des différentes organisations. L'objectif est alors d'intégrer autant d'organisations que possible dans le but d'acquérir une légitimité permettant d'obtenir d'autres reconnaissances étatiques.

L'Union européenne et la question de l'« élargissement intérieur »

En Europe, la centralité de l'État en matière de reconnaissance est parfois remise en cause à travers le concept d'« élargissement intérieur ». Celui-ci avance qu'une région nouvellement indépendante dont l'État hôte est membre de l'Union européenne ne cesserait pas d'appartenir à l'Union. Cette théorie part du constat que l'appartenance à l'Union européenne ne concerne pas seulement les États, mais aussi les citoyens. La qualité de citoyen de l'Union produit en effet une relation directe entre le citoyen et l'institution européenne par l'intermédiaire de droits dont ledit citoyen dispose et qui sont garantis par l'Union. Dès lors, il serait impossible de retirer la citoyenneté européenne aux résidants d'un territoire qui quitterait un État membre. Le nouvel État serait par conséquent automatiquement intégré à l'Union ce qui permettrait de se passer de la reconnaissance formelle des États membres[30]. Dans cette hypothèse, une Écosse ou une Catalogne indépendante feraient partie de l'Union européenne dès leur déclaration d'indépendance.
Certains tenants de cette approche se basent également sur l'intégration des Länder de l'ancienne RDA à l'Union lors de la réunification allemande. L'intégration de ces Länder n'a en effet pas l'objet d'une demande d'adhésion à l'Union. Cette théorie est utilisée par des mouvements indépendantistes européens, notamment catalans et

[27] Grant, Thomas D., *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Greenwood Publishing Group, 1999, p. 23.
[28] Une exception est constituée par les États officiellement successeurs qui gardent leur présence dans les organisations internationales et les obligations et engagements de l'État auquel ils succèdent.
[29] Pour quelques exemples pratiques, voir : Ker-Lindsay, 2012, pp. 130-157.
[30] Marianne Dony, « Conséquences en droit international et en droit communautaire d'une scission de la Belgique », *La Revue Générale*, n° 1/1997.

écossais, pour éviter de passer par le processus – long et difficile – de reconnaissance et d'adhésion à l'Union européenne[31].

Si l'argument de l'élargissement intérieur est parfois évoqué, sa pertinence ne résiste pas à l'analyse. Ainsi l'argumentaire juridique, qui passe par l'utilisation de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, est invalidé par le fait que plusieurs États membres de l'Union n'ont pas ratifié ladite convention[32]. L'invocation du précédent de la réunification allemande tend quant à lui à confirmer la centralité de l'État et le fait que l'Union européenne constitue avant tout une union d'États. En effet, c'est bien parce que la République fédérale d'Allemagne (RFA) était membre de l'Union européenne que les Länder qui l'intégraient firent automatiquement partie de l'Union. En d'autres termes, ce sont les États qui sont membres de l'Union et non des territoires ou des populations qui le composent. Le fait que l'État voit son territoire s'accroître ou diminuer ne change rien au fait que c'est le territoire de l'État en question qui fait partie de l'Union.
Surtout, cette thèse a été constamment démentie par toutes les autorités compétentes, qu'il s'agisse de responsables de la commission européenne ou de représentants des États membres. À l'occasion du référendum écossais de septembre 2014, José Manuel Barosso a ainsi exposé la marche à suivre pour un nouvel État voulant intégrer l'Union européenne : l'État en question doit d'abord devenir indépendant, puis être reconnu par l'ensemble des États membres, pour ensuite seulement pouvoir entamer des négociations d'adhésion à l'UE[33]. Le fait de provenir d'un État membre ne donne aucun avantage si ce n'est celui d'avoir déjà intégré l'ensemble de la législation communautaire.

L'importance de l'ONU

Cette centralité de l'État en matière de reconnaissance n'est pas sans poser problème du fait de la multiplicité des États dans le monde. Dans certains cas, les décisions en termes de reconnaissance divergent selon les États et conduisent à une division de la communauté internationale. C'est précisément cet écueil que voulaient éviter les partisans d'une reconnaissance par un organe centralisé au moment de la création de l'ONU. S'il est clairement possible, à de rares exceptions près[34], de savoir si un État particulier en a reconnu un autre, à partir de quel moment peut-on considérer qu'un État est reconnu par la « communauté internationale » ? Face à cette question, l'admission à l'ONU est rapidement devenue le critère cardinal en termes de reconnaissance internationale et l'objectif principal des nouveaux États.

[31] Christopher Borgen, "From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe", *Goettingen Journal of International Law*, n° 3, 2010, p. 1027.
[32] *Ibid.*, p. 1028.
[33] "Barroso casts doubt on independent Scotland's EU membership rights", *The Guardian*, 12/09/2012. En ligne : https://www.theguardian.com/politics/2012/sep/12/barroso-doubt-scotland-eu-membership. Consulté le 10 janvier 2017. Cette position a été réaffirmée par la France et l'Espagne après le Brexit.
[34] Certains pays, comme la Nouvelle-Zélande, refusent de reconnaître explicitement les nouveaux États. La reconnaissance doit donc être déduite en fonction des actes diplomatiques posés.

Partant de cette constatation, Ker-Lindsay établit une typologie des États en fonction de leur degré de reconnaissance et d'inclusion dans la communauté internationale[35].
En premier lieu, il pointe les États reconnus par l'ensemble des États membres de l'ONU. Ceux-ci représentent 93 % des États dans le monde. Viennent ensuite les États membres de l'ONU, mais qui ne sont pas reconnus par l'ensemble des États membres. Il s'agit d'Israël, de la République populaire de Chine, des deux Corées, de l'Arménie et de la République de Chypre (partie sud de l'île). Dans les faits, cette non-reconnaissance très partielle ne pose pas véritablement problème aux États qui la subissent.
La catégorie suivante nous fait entrer dans celle plus problématique des États partiellement reconnus. Il s'agit d'États qui n'ont pu intégrer l'ONU mais qui sont reconnus par certains de ses membres. La liste est là aussi limitative : Kosovo, Abkhazie, Ossétie du Sud, République turque de Chypre-Nord (RTCN), Palestine, Sahara occidental. À l'intérieur de cette catégorie, Geldenhuys[36] fait une distinction entre les États bénéficiant d'une reconnaissance partielle (comme le Kosovo), ceux ayant une reconnaissance marginale et enfin les États reconnus seulement par leur « État patron » - Chypre-Nord reconnu uniquement par la Turquie par exemple. On pourrait également distinguer dans cette catégorie les États qui ne disposent pas de la maîtrise complète de leur territoire ou d'un territoire indéfini (Sahara occidental et Palestine).
En dernier lieu, on trouve les États qui ont les caractéristiques d'un État tel que défini par la convention de Montevideo (*cf. infra*), mais qui ne sont reconnus par aucun État membre de l'ONU. Il s'agit du Somaliland, de la Transnistrie et du Nagorno-Karabagh.
Pour revenir à notre questionnement de départ, on peut estimer que seuls les États des deux premières catégories sont reconnus par la communauté internationale. L'adhésion à l'ONU constitue un critère fondamental.

Néanmoins, cette importance de l'adhésion à l'ONU ne remet pas en cause la centralité de l'État concernant la reconnaissance internationale. En effet, un État n'a aucune chance d'adhérer à l'ONU s'il n'a pas auparavant obtenu un nombre certain de reconnaissances bilatérales[37]. L'adhésion à l'ONU passe en effet par un double contrôle de la part des États membres puisqu'elle est décidée par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité[38]. Devant l'Assemblée générale, le postulant doit obtenir les deux tiers des suffrages[39]. Mais l'étape la plus ardue consiste en fait à être proposé par le Conseil de sécurité puisque chacun des membres permanents y dispose d'un droit de veto. Une nouvelle adhésion suppose donc l'accord de chacun des

[35] Ker-Lindsay, 2012, p. 18
[36] Deon Geldenhuys, *Contested States in world politics*, Palgrave Macmillan UK, 2009, pp. 25-26.
[37] Joshua Keating, « How to Start Your Own Country in Four Easy Steps », *Foreign Policy Magazine*, 26 février 2008. En ligne, http://foreignpolicy.com/2008/02/26/how-to-start-your-own-country-in-four-easy-steps/. Consulté le 10 janvier 2017.
[38] Article 4 de la Charte des Nations-Unies.
[39] Article 18-2 de la Charte des Nations-Unies.

cinq membres permanents (États-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni). Si l'admission à l'ONU constitue une étape importante pour tout État en quête de légitimité, celle-ci ne peut donc advenir que si l'État candidat a déjà été largement reconnu.
Comme à l'ONU, l'admission à toutes les organisations internationales est basée sur un vote des États membres à l'organisation qui, à de rares exceptions près, n'accepteront pas comme nouveau membre un État qu'ils n'ont pas reconnu[40]. En d'autres termes, la reconnaissance par les États est un préalable à l'adhésion d'organisations internationales.

Il apparaît utile de s'attarder ici sur le cas de Taïwan qui constitue une exception apparente au schéma énoncé ci-dessus. Reconnue par seulement 23 États, l'île nationaliste est en effet membre des plus importantes organisations internationales (FMI, Banque Mondiale, OMC), à l'exception de l'ONU. Elle est même membre à part entière de plusieurs agences onusiennes comme l'UNESCO. Cette particularité s'explique par l'histoire de la concurrence entre Taïwan et la Chine continentale communiste en termes de reconnaissance.
Au moment de la prise de pouvoir par le Parti communiste chinois, Taïwan est resté le gouvernement représentant officiellement la Chine dans tous les forums internationaux. Cette situation n'a commencé à s'inverser qu'à partir de 1971, lorsque l'Assemblée générale des Nations-Unies décida que c'était désormais la Chine continentale qui serait représentée à l'ONU. Depuis, Taïwan intègre les organisations internationales nouvellement crééent en accord avec la Chine continentale[41]. Même si la « Taïwanisation » fait rêver plusieurs entités indépendantistes qui peinent à être reconnues[42], il ne s'agit pas d'un cas reproductible.

Souligner la centralité de l'État est donc essentiel pour comprendre la reconnaissance internationale. Dans le cadre de notre étude, elle permet de justifier le fait que notre niveau d'analyse est celui des États-membres et non de l'Union européenne dans son ensemble (voir chapitre 3, section 1).

[40] On peut ici distinguer les organisations selon l'exigence de majorité nécessaire à l'adhésion. Si le plus souvent une majorité qualifiée est nécessaire, un certain nombre d'organisations – comme l'Union européenne ou l'OTAN – exigent l'accord de l'ensemble des États membres. Mentionnons enfin les cas du FMI et de la Banque mondiale où les votes d'admission se font à la majorité pondérée en fonction de la contribution financière des membres.
[41] L'objectif est en effet de voir un jour une réunification des deux Chines.
[42] Ker-Lindsay, 2012, p. 16.

3.2 La non-reconnaissance et ses effets

Si la reconnaissance internationale est essentielle pour jouir de tous les attributs d'un État, la non-reconnaissance peut constituer une sanction ou une menace efficace contre un nouvel acteur[43]. En d'autres termes, le pouvoir de reconnaître ou de ne pas reconnaître est un instrument puissant de politique étrangère. Les conséquences d'une non-reconnaissance sont en effet multiples et dissuasives, tant au niveau sécuritaire que du point de vue économique.

Du point de vue sécuritaire, un territoire non reconnu se trouve dans une situation particulièrement fragile. Seul un État qui le reconnaît pourra lui fournir des armes de manière officielle ou lui accorder des prêts permettant de financer sa sécurité. Il lui est également impossible de nouer des alliances bilatérales ou multilatérales avec d'autres États. En cas de crise, il lui est impossible de se tourner vers un organisme d'arbitrage international ou de médiation puisqu'il n'est membre d'aucune organisation internationale. À l'inverse, un État membre de l'ONU – comme c'est le cas de l'État hôte – bénéficie de la protection octroyée par la Charte des Nations contre une agression extérieure.
Concrètement, un État non reconnu peut survivre un certain temps. Mais s'il demeure dans l'incapacité de nouer des relations stables et formelles avec d'autres États, et donc d'intégrer certaines organisations internationales clés, ces chances de survie à long terme restent faibles[44]. Les exemples du Biafra et du Katanga peuvent en attester.

Même en cas de paix durable ou de cessez-le-feu avec l'État hôte, les perspectives économiques d'un État non reconnu ne sont guère réjouissantes. Il est en effet très difficile de conclure des accords bilatéraux et impossible d'intégrer des organisations multilatérales (OMC, FMI, Banque mondiale) qui peuvent fournir développement économique et débouchés commerciaux. Il n'y a pas davantage d'accès à l'aide publique au développement. Enfin, les investisseurs étrangers peuvent être largement dissuadés par la difficulté d'établir un cadre législatif sécurisant[45]. Un autre aspect à prendre en compte est l'absence de liberté de mouvement vers l'étranger pour les ressortissants du territoire non reconnu. Leur passeport n'est la plupart du temps pas davantage officiellement reconnu que l'autorité qui les délivre[46].

---

[43] James Crawford, *The Creation of State in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2 éd., 2006, p. 157.
[44] Ker-Lindsay, 2012, p. 17.
[45] J.D. Bruce Miller, « Sovereignty as a Source of Vitality for the State », *Review of International Studies*, Vol. 12, 1986, pp. 79-89.
[46] Notons que le refus de reconnaître le passeport d'une entité indépendantiste peut être à double tranchant pour les États qui veulent empêcher leur reconnaissance. C'est en effet cette attitude qui peut entraîner une politique de « passeportisation » qui consiste pour un État soutenant l'entité indépendantiste à distribuer ses propres passeports aux ressortissants de cette dernière. Largement utilisé par la Russie dans différents conflits gelés (Transnistrie, Ossétie du Sud, Abkhazie), ce procédé permet ensuite à la puissance russe de se poser en protecteur de l'entité qui abrite ses propres ressortissants.

Il est néanmoins possible de contourner cet ostracisme ou en tout cas le rendre moins pénalisant. Toute une série de relations pré ou para-diplomatiques peuvent se mettre en place. Les États ont aussi la possibilité de conclure des accords *ad hoc* dans quelque domaine que ce soit même sans reconnaissance internationale[47]. Des arrangements très concrets peuvent également être trouvés pour permettre la circulation à l'étranger des ressortissants de l'État non reconnu. Néanmoins, tous ces accords peuvent être remis en cause à tout moment. La situation de faiblesse de l'État non reconnu perdure donc.

Mais les cas présentés ici sont davantage des exceptions que la règle. Si certains États *de facto* profitent d'une certaine normalisation[48], leur sort peut généralement être résumé ainsi :

> « Most unrecognized states are low income countries, and the costs of non-recognition grow over time as their economies further decay. Because the resources of unrecognized state governments are primarily focused on security, unrecognized states are generally characterized by a lack of public investment in infrastructure and education. »[49]

Privés de reconnaissance internationale autre que marginale, des entités comme le Somaliland se retrouvent donc dans la situation peu enviable d'États *de facto*[50]. L'aspect dissuasif est d'ailleurs essentiel au bon fonctionnement du système international. Si la reconnaissance internationale ne présentait pas un intérêt fondamental, le risque de sécession serait plus important et tous les États se sentiraient dans une insécurité accrue. Le résultat en est un système international extrêmement hostile aux entités territoriales non reconnues[51]. Ceci explique que « des luttes diplomatiques sont menées quotidiennement entre des territoires qui aspirent à la reconnaissance internationale et des gouvernements qui tentent d'éviter une telle issue. »[52]

Traditionnellement essentielle, la reconnaissance internationale est encore plus cruciale pour un nouvel État aujourd'hui. Contrairement à une idée largement répandue, il semble bien que la mondialisation et la construction européenne ne facilitent pas, de ce point de vue, la tâche des entités indépendantistes. En effet, l'insertion dans la mondialisation nécessite une adhésion à des organisations internationales, au premier rang desquelles l'ONU et l'OMC. Or comme nous l'avons vu, adhérer à ces organisations suppose d'être reconnu par un certain nombre d'États. Il en est de même pour l'Union européenne.
Cette insertion dans l'économie et le système international est aujourd'hui essentielle

[47] James Ker-Lindsay, 2015, pp. 267–85.
[48] Eiki Berg et Raul Toomla, "Forms of Normalisation in the Quest for De Facto Statehood », *The International Spectator,* Vol. 44, n° 4, 2009.
[49] Buzard et al. , 2015, p. 7.
[50] Voir à ce sujet : Scott Pegg, *International Society and the De Facto State*, Aldershot Ashgate, 1998.
[51] Benjamin Graham et Benjamin Horne, "Unrecognized States: A Theory of Self-Determination and Foreign Influence", APSA 2011 Annual Meeting Paper, 2012, p. 5.
[52] Ker-Lindsay, 2012, p. 17.

pour un pays développé. Si des « États » comme le Somaliland ou l'Abkhazie peuvent survivre économiquement et politiquement sans cette insertion, il n'en est pas de même pour des pays développés européens. On peut donc en conclure que plus une région est intégrée dans le système international grâce à l'État auquel elle appartient, plus cette appartenance est précieuse et plus le coût d'un départ est élevé. La réinsertion dans le système passe en effet forcément par la reconnaissance étatique puisque les États restent, malgré l'émergence de nouveaux acteurs, les éléments essentiels du système.

Il en résulte que le système international actuel est largement conservateur. Au surplus, nous verrons que les États qui composent ce système sont avant tout soucieux de leur propre préservation et donc réticents à accueillir un nouveau membre issu de la destruction ou de l'amputation de l'un de leurs pairs. C'est largement le cas pour les pays non occidentaux qui craignent tous pour leur cohésion interne, habituellement assez faible du fait d'une grande diversité ethnique. C'est également le cas des États-Unis dont la politique en la matière est constamment marquée par un « biais anti-sécessionniste » qui les conduit à ne reconnaître de nouveaux États que sous un certain nombre de conditions[53]. Nous verrons que l'Europe ne déroge pas fondamentalement à cette règle.

3.3. La reconnaissance internationale : un acte éminemment politique

Si le droit international nous renseigne sur l'acteur important à prendre en compte en termes de reconnaissance (en l'occurrence l'État), il est en revanche de peu d'utilité lorsqu'il s'agit de déterminer les critères qui conduisent les États à reconnaître un nouvel acteur. Il convient cependant de détailler l'approche juridique à cet égard afin d'en faire apparaître les limites et justifier l'approche par les relations internationales et la politique étrangère qui est la nôtre.

3.3.1. Théories constitutive et déclarative

Le débat juridique autour de la reconnaissance internationale a longtemps été structuré autour de deux conceptions antagonistes : la théorie constitutive et la théorie déclarative.

Selon la théorie constitutive, un État ne devient un sujet de droit international que lorsqu'il est reconnu par ses pairs[54]. Même si la maîtrise du territoire et l'existence d'un gouvernement organisé et stable constituent des éléments déterminants dans la décision prise par les États de reconnaître, c'est cette décision qui est fondamentale. En d'autres termes, un État ne le devient officiellement que par la volonté des États déjà existants[55].

[53] Ce biais est notamment lié au traumatisme de la guerre de Sécession (Jonathan Paquin, *A Stability-Seeking Power : U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 5).
[54] Lassa F.L Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Londres, Longmans, 1955, p. 125.
[55] Lauterpacht,, 1948, p. 38.

Un certain nombre de juristes se sont opposés à cette conception[56]. La critique la plus révélatrice est probablement celle de Lauterpracht :

> « (T)he cardinal effect of the constitutive doctrine as generally propounded (is)… that the constitutive act creative of statehood is an act of unfettered political will divorced from binding considerations of legal principle.[57]

Pour certains juristes, la théorie constitutive ne saurait donc convenir puisqu'elle est totalement déconnectée du droit. Ce faisant, la reconnaissance internationale n'obéirait alors à aucune règle :

> « The constitutive doctrine, casting recognition as a device of statecraft, a tool of *Realpolitik*, available to forge states out of communities at the will of the recognizing state, provide no apparent means to regulate state conduct and, in any event, no apparent code of conduct ».[58]

La reconnaissance serait alors un enjeu de pouvoir, une décision exclusivement centrée sur les intérêts opportunistes des États.

Pour contrer cette approche « moralement insatisfaisante »[59], la théorie déclarative est développée. Selon les tenants de cette théorie, la reconnaissance internationale n'est pas nécessaire pour qu'un État existe. Celle-ci ne ferait alors qu'entériner un état de fait. Si, pour la conception constitutive, la reconnaissance internationale est un acte politique volontaire, selon la conception déclarative il s'agit d'une obligation quasi automatique pour les autres États. Chen illustre bien les implications et les origines de ces deux conceptions :

> « In the last analysis, the question of international recognition is but a reflection of the fundamental cleavage between those who regard the State as the ultimate source of international rights and duties and those who regard it as being under a system of law which determines its right and duties under that law. »[60]

Concrètement, la théorie déclarative soutient que, à partir du moment où une entité indépendantiste acquiert certaines caractéristiques, il est du devoir des États déjà constitués de reconnaître ce nouvel acteur. La question centrale est alors de savoir quelles caractéristiques sont nécessaires pour que cette reconnaissance – théoriquement automatique – survienne.

---

[56] Voir à ce sujet : Thomas D. Grant, *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Greenwood Publishing Group, 1999, pp. 2-3.
[57] Lauterpacht, 1948, p. 41.
[58] *Idem,* p. 3.
[59] *Ibidem*.
[60] Ti-Chiang Chen, *The International Law of Recognition, with Special Reference to Practice in Great Britain and the United States*, Londres, Stevens & Sons Limited, 1951, p. 3 cité par Crawford, 1999, p. 4.

La convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États (1933) est venue apporter une réponse à cette question avec la première définition admise de l'État en droit international. Son article 1er indique ainsi :

> « Un État en tant qu'entité du droit international doit posséder les éléments suivants : une population permanente, un territoire défini, un gouvernement, et la capacité d'entrer en relation directe avec les autres États. »

La reconnaissance internationale est essentielle puisque celle-ci permet d'entrer en relation directe avec d'autres États. Néanmoins, la convention de Montevideo précise, dès son article 3 :

> « L'existence politique d'un État est indépendante de sa reconnaissance par les autres états. Dès avant cette reconnaissance, un État a le droit de défendre son intégrité territoriale et son indépendance, de prendre les mesures nécessaires à sa conservation et sa prospérité et, conséquemment, de s'organiser comme il l'entend, de légiférer selon ses intérêts, d'organiser ses services et de définir la juridiction et la compétence. »

Tant la théorie déclarative que la convention de Montevideo sont en réalité liées à un certain contexte historique. Durant l'entre-deux-guerres, il y avait une volonté, dans le droit fil de la Société des Nations et de l'idéalisme, de réguler la société internationale à l'aide du droit[61]. Mais même parmi les juristes, ce débat a fini par apparaître comme stérile, voire nuisible en ce sens qu'il détourne l'attention des aspects pratiques de la reconnaissance internationale[62]. Le plus clair à cet égard a probablement été Ian Brownlie, professeur de droit international public à l'université d'Oxford :

> « In the case of "Recognition", theory has not only failed to enhance the subject but has created a tertium quid which stands, like a bank of fog on a still day, between the observer and the contours of the ground which calls for investigation. With rare exceptions the theories on recognition have not only failed to improve the quality of thought but have deflected lawyers away from the application of ordinary methods of legal analysis »[63]

Une observation assez primaire de la réalité permet en effet de trancher rapidement entre les deux approches, au profit de la théorie constitutive. En effet, il ne suffit pas de remplir les conditions définies par la convention de Montevideo pour être un État reconnu. Le Somaliland, la Transnistrie et le Haut-Karabagh offrent l'exemple d'États *de facto* au territoire défini et au gouvernement installés sans aucune reconnaissance internationale. Il en va de même pour Chypre-Nord, reconnu par l'unique Turquie. Pour ces États créés il y a plus de vingt ans (quarante ans dans le cas de Chypre-Nord), l'automaticité de la reconnaissance semble se faire attendre. *A contrario*, le Sahara occidental et la Palestine sont reconnus par plusieurs États alors qu'ils n'ont pas la

[61] Grant, 1999, pp. 10-11.
[62] Fabry, 2010, p. 5.
[63] Ian Brownlie, « Recognition in Theory and Practice », *British Yearbook of International Law*, Vol. 53, p. 202.

maîtrise de leur territoire[64]. Les deux guerres mondiales ont également été l'occasion de voir que des gouvernements en exil continuaient à représenter un État qui, dans les faits, avait cessé d'exister[65]. Sans surprise, la plupart des recherches en relations internationales relatives à la reconnaissance étatique adoptent l'approche constitutive[66]. En substance, la théorie déclarative revient à privilégier le seul critère de l'effectivité[67] et confond les critères de reconnaissance avec ceux qui permettent de définir un État. C'est peut-être en voulant suivre cette logique jusqu'au bout que les créateurs du Sealand ont imaginé pouvoir créer un État reconnu internationalement. Mais cet « État » proclamé sur une plate-forme militaire en mer du nord n'a bien sûr jamais été reconnu malgré un territoire on ne peut plus défini et un gouvernement effectif[68].

Dans les faits, il semble plutôt que le lien de causalité développé par la théorie déclarative entre effectivité de l'État et reconnaissance internationale soit inversé. Ce ne sont pas les caractéristiques concrètes de l'État qui entraînent la reconnaissance mais la reconnaissance des pairs qui définit ce qu'est un État ou ce qu'il n'est pas. Comme le notaient John Dugard et David Raic : « Recognition has provided the *imprimatur* of statehood to seceding entities for over two hundred years. »[69]
Les exemples du Biafra et du Katanga montrent que des entités ayant existé de fait disparaissent, en partie à cause de l'absence de reconnaissance internationale.

Au-delà de la déconnexion avec la réalité, il est assez paradoxal de voir que cette théorie développée pour répondre au caractère amoral de la reconnaissance par les États conduit à estimer que tout État bénéficiant d'un gouvernement stable et d'un pouvoir incontesté sur un territoire doit être reconnu. On en vient alors parfois à entériner simplement l'issue d'une guerre civile et à récompenser le vainqueur d'un conflit.
Un raisonnement identique a été mené par certains juristes au moment de la guerre civile en ex-Yougoslavie, lorsque se posait la question de la reconnaissance des nouvelles républiques issues de cet éclatement. Certains avançaient que l'on ne pouvait reconnaître la Croatie puisque celle-ci ne maîtrisait pas l'entièreté de son territoire. Le faire dans ces conditions revenait alors à pratiquer une ingérence extérieure à l'égard de la Yougoslavie[70]. En pratique, il faudrait que le nouvel État ait gagné sa guerre civile pour qu'il soit reconnu. Pour la stabilité et la paix mondiale, on ne peut que se féliciter

[64] Si le Sahara occidental n'est reconnu que par 32 pays, il est tout de même membre à part entière de l'Union africaine. La Palestine est quant à elle reconnue par une majorité d'États dans le monde.
[65] Grant, 1999, pp. 9-10.
[66] Julia L.A. Himmrich, *Germany's Recognition of Kosovo as an Independent State in 2008*, Thèse réalisée en vue de l'obtention du titre de Docteur en Sciences politiques, *London School of Economics*, 2016, p. 32.
[67] Ce concept et son importance dans la reconnaissance sont explicités dans le chapitre 2 de la thèse consacré à la revue de littérature.
[68] Stéphane-Bertin Hoffmann, *La reconnaissance des micro-nations ou l'utopie confrontée au Droit*, Lulu, 2010.
[69] John Dugard et David Raic, « The Role of Recognition in the Law and Practice of Secession. » in Marcelo G. Kohen (ed.), *Secession: Internal Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 94.
[70] Pierre Laberge, « L'éthique de La Sécession : Quid Sit Juris ? » in Klaus-Gerd Giesen (éd.), *L'éthique de l'espace politique*, Bruxelles, Bruylant, pp. 219-220.

que cette conception qui fait de l'étendue de la victoire militaire un critère de reconnaissance légale ne soit pas suivie.
Le débat entre tenants des théories déclaratives et constitutives n'est que l'exemple extrême de ces débats tenus par des juristes, intéressants mais peu utiles en réalité à la compréhension de la pratique de la reconnaissance par les États.

3.3.2. La reconnaissance : un acte libre, politique et discrétionnaire

Comme l'énonce Joe Verhoven, au terme de sa thèse en droit international : « La reconnaissance est un acte purement politique »[71]. Il s'agit d'un acte « libre parce qu'il est le produit d'une compétence *discrétionnaire*. »[72]
Comme on peut le supposer, les diplomates et chefs d'État sont du même avis. Si le droit international les oblige à prendre une décision en matière de reconnaissance, bon nombre d'entre eux n'en ont manifestement jamais été informés. L'affirmation la plus claire de cet état de fait a probablement été formulée par John Foster Dulles, secrétaire d'État américain, qui déclarait en 1957 à propos de la reconnaissance de la Chine communiste : « diplomatic recognition is always a privilege, never a right ». Il précise ainsi sa pensée :

> « while States may regard it as desirable to follow certain legal principles in according or withholding recognition, the practice of States shows that the act of recognition is still regarded as essentially a political decision, which each State decides in accordance with is own free appreciation of the situation »[73]

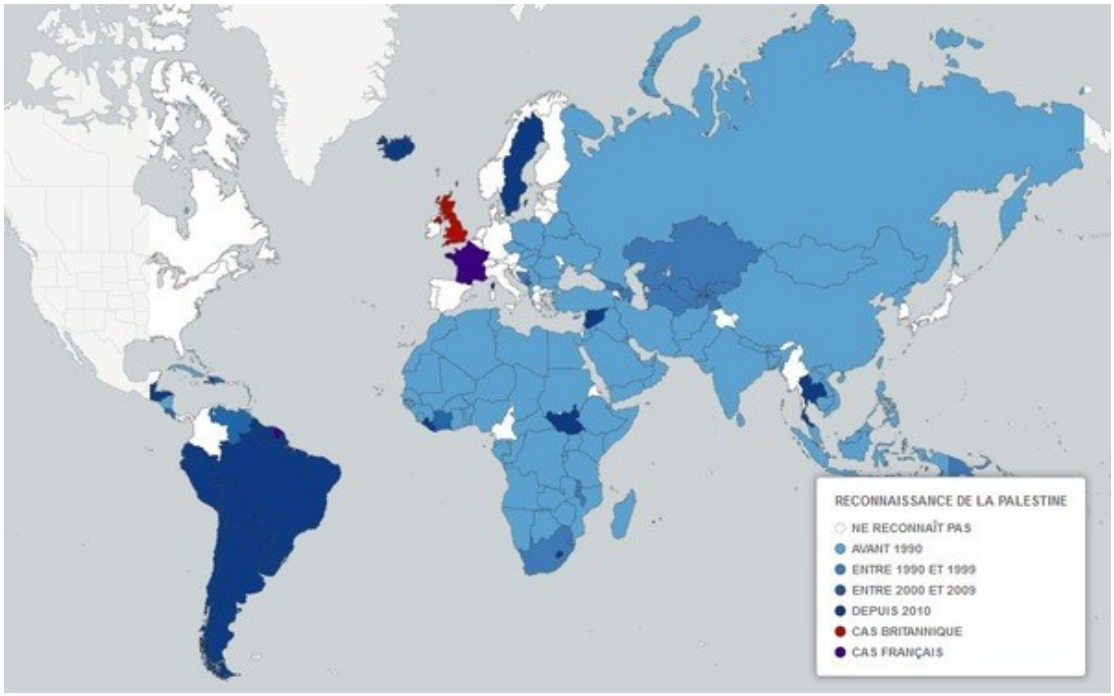
Dans les cas de DUI, la reconnaissance est bien souvent une lutte diplomatique où État hôte et entité indépendantiste tentent d'influer sur la décision des États en leur sens[74].

À titre d'exemple, on peut évoquer les cas des deux « États » qui divisent le plus la communauté internationale, à savoir le Kosovo et la Palestine. Déclarée officiellement en 1988, l'indépendance de la Palestine est aujourd'hui reconnue par 136 des 193 États membres de l'ONU. Malgré le fait qu'il est loin de maîtriser entièrement son territoire, cet État est membre à part entière du Comité international olympique, de l'Organisation de la coopération islamique, de l'UNESCO et de la Cour pénale internationale. La Palestine est également État observateur non membre de l'Organisation des Nations-Unies. Le Kosovo est lui reconnu par 113 États membres de l'ONU. Le Kosovo a été

[71] Joe Verhoeven, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 1975, p. 583.
[72] *Ibid*, p. 581. Verhoeven s'appuie ici sur la résolution relative à la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements, adoptée par l'Institut de droit international le 23 avril 1936 qui déclare que la reconnaissance est un « acte libre ». (Article 1, Annuaire de l'Institut de droit international, Vol. 39, tome II, §300).
[73] Lettre datée du 8 mars 1950 du secrétaire général au président du Conseil de Sécurité transmettant un mémorandum traitant des aspects légaux de la question de la représentation aux Nations-Unies. Document du Conseil de sécurité S/1466.
[74] S'il est besoin de s'en convaincre, on consultera avec profit l'ouvrage de James Ker-Lindsay, *The Foreign Policy of Counter Secession,* tout entier consacré à l'étude des méthodes développées par les États hôtes pour éviter la reconnaissance d'entités indépendantistes sur leur sol.

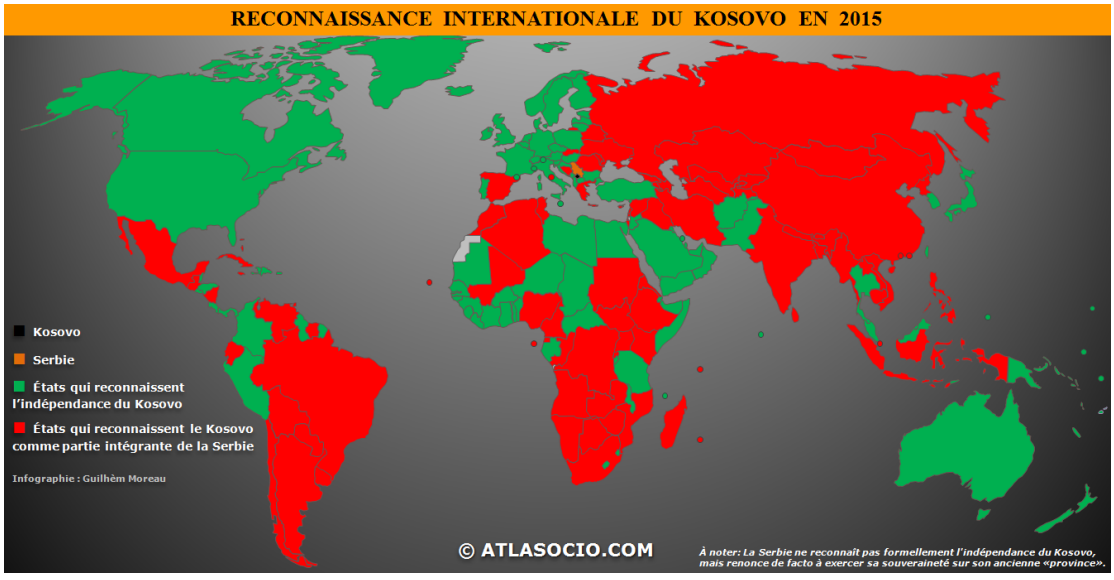
admis comme membre du FMI et de la Banque mondiale. Concernant les motivations politiques et non juridiques de la reconnaissance, une comparaison cartographique des États ayant reconnu ces deux pays est éclairante.

Carte 1 : États reconnaissants la Palestine



Source : La Croix[75]

Carte 2 : États reconnaissant le Kosovo



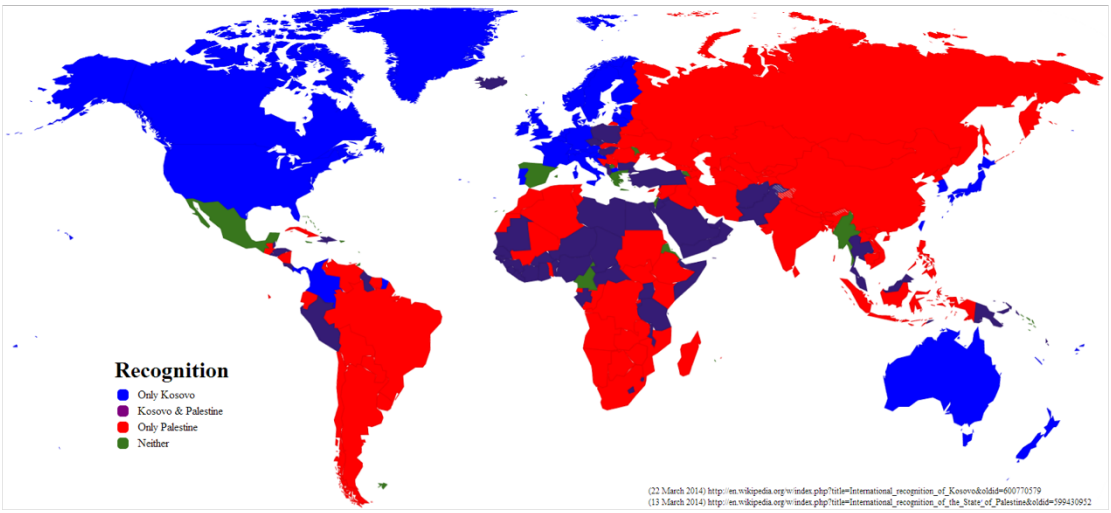
Source : Atlasocio.com[76]

[75] Laurent Dupuis, « Dans le monde, 135 États reconnaissent la Palestine », *La Croix*, 2 décembre 2012. En ligne : http://www.la-croix.com/Actualite/Monde/Dans-le-monde-135-pays-reconnaissent-la-Palestine-2014-12-02-1246467. Consulté le 4 décembre 2016.

[76] Guilhèm Moreau et Vilaweb.cat, « Le droit à l'autodétermination: les dix questions clés », *Atlasocio.com*, 31/08/2015. En ligne : http://atlasocio.com/revue/politique/2015/le-droit-a-l-autodetermination-les-dix-questions-cles.php. Consulté le 4 décembre 2016.

La carte suivante présente la synthèse des deux précédentes et permet de voir qu'une minorité d'États ont reconnu tant la Palestine que le Kosovo.

Carte 3 : reconnaissance comparée de la Palestine et du Kosovo



Face à cette situation, on serait bien en peine de trouver une théorie du droit international expliquant des attitudes tellement divergentes. Globalement, les États qui reconnaissent la Palestine ne reconnaissent pas le Kosovo et inversement. Dans ces deux cas, l'explication de la décision en matière de reconnaissance est toute entière politique : elle tient à l'appartenance au monde occidental et à la proximité avec les États-Unis. Au moment de la déclaration d'indépendance de la Palestine, les États du tiers-monde ainsi que les membres du bloc communiste ont reconnu la nouvelle entité. À l'inverse, le Kosovo est, dans un premier temps, principalement reconnu par des États plus ou moins proches des États-Unis. Depuis 2008 la situation évolue et le nombre de pays reconnaissant le Kosovo augmente et se diversifie, mais la majorité des États africains et asiatiques refusent toujours de reconnaître le nouvel État. L'adhésion aux organisations internationales reflète également cette réalité. Le Kosovo a en effet pu intégrer uniquement le FMI et la Banque mondiale soit des organisations dans lesquelles le droit de vote est pondéré par la participation financière. Les États occidentaux avaient dès lors toute latitude pour permettre son intégration.
La seule proximité avec les États-Unis ne peut cependant expliquer cette différence. Concernant le Kosovo, de nombreux États multiethniques issus de la décolonisation craignent que le précédent kosovar d'une déclaration unilatérale d'indépendance ne menace leur stabilité interne. Toujours est-il que le droit international serait bien en peine d'expliquer une telle différence de traitement entre ces deux États et plus encore la théorie déclarative. En l'occurrence, c'est l'État ne disposant pas de la maîtrise complète de son territoire qui est le plus largement reconnu.

Au-delà de ces deux exemples très parlants, ce qui démontre le mieux l'aspect politique de la reconnaissance est peut-être constitué par la pratique de la reconnaissance conditionnée[77]. Certains États établissent parfois clairement leurs critères pour en reconnaître un autre. Il peut s'agir de privilégier les États démocratiques ou respectant les droits de l'homme. La reconnaissance d'un État peut aussi faire l'objet d'une négociation directe, pouvant faire entrer en jeu des intérêts financiers ou économiques. On pourrait citer ici les nombreux États africains qui reconnaissaient Taïwan dans les années 80 et reconnaissent aujourd'hui en lieu et place la République Populaire de Chine. Le montant de l'aide au développement octroyé par ces deux États est la cause directe de ce changement en termes de reconnaissance.

3.3.3. Le droit à l'autodétermination des peuples : un droit à la sécession ?

Au-delà de la référence au « droit international », dont le contenu peut être évolutif et les sources multiples, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou le droit à l'autodétermination sont souvent invoqués pour justifier une indépendance. Il apparaît donc pertinent de détailler ce point afin de démontrer que les États sont bien souverains dans leur décision relative à la reconnaissance même si ce droit est invoqué. Approfondir cet aspect révèle en outre la manière dont est conçue et pratiquée la reconnaissance internationale et les limitations liées au respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des États.

Le concept de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes fait irruption dans les relations internationales avec les 14 points de Wilson au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Mais les implications concrètes de cette idée font qu'elle peut difficilement inspirer un mode de fonctionnement pour le système international. Les difficultés à définir quels groupes peuvent être considérés comme des peuples et, surtout, le risque de fragmentation quasiment infini que ce principe implique ont conduit à l'abandonner temporairement[78].

Mais après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs déclarations faites dans le cadre de l'Organisation des Nations-Unies ont réaffirmé ce principe. De nombreux acteurs et observateurs politiques (et quelques juristes) ont avancé l'idée que le droit à l'autodétermination des peuples impliquait ainsi un droit à la sécession. Ce principe est posé par la charte des Nations-Unies dès son article 1er comme l'un des buts de l'organisation : « Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix dans le monde. » La « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » (1960)[79] va plus loin en proclamant que « tous les peuples ont le droit de libre

[77] Malcom Shaw, *op. cit.,* pp. 462-465.
[78] Pour plus de développements sur ces aspects, voir chapitre 2, section 2.2.
[79] Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960.

détermination » et que « en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent leur développement économique, social et culturel ». De manière encore plus précise, la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États (1970)[80] est l'occasion pour l'Assemblée générale des Nations-Unies de proclamer solennellement sept principes de fonctionnement du système international. Le cinquième concerne précisément « l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». On reprend ici une expression wilsonienne, également présente dans les deux pactes onusiens sur les droits de l'homme[81] : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique ».

L'interprétation la plus communément admise est que ce droit se limite aux peuples colonisés. La résolution 1541[82] définit d'ailleurs le peuple colonial comme l'ensemble des peuples peuplant le territoire colonial[83]. Autrement dit, chaque peuple peuplant un territoire colonial peut prétendre à l'indépendance mais non les différents peuples, ethnies ou tribus qui le composent.
La résolution 2625 (1970) est encore plus claire dans l'anti-sécessionnisme (et donc en apparente contradiction avec ce qui précède) :

> « Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété 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 État souverain et indépendant se conduisant conformément aux principes de l'égalité de droit et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur. »[84]

Du droit à l'autodétermination au droit à l'autonomie interne

Pour comprendre qu'il s'agit ici non d'une contradiction mais d'une limitation du droit à l'autodétermination, il convient de se concentrer sur la seconde partie du paragraphe. Celui-ci détermine une catégorie d'États à l'intérieur de laquelle la sécession ne peut être invoquée au motif du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces États doivent remplir trois conditions cumulatives :

- assurer l'égalité des droits de ses citoyens
- un gouvernement représentant l'ensemble du peuple, sans discriminations ethnique ou religieuse
- respecter le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

[80] Nations-Unies, *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la charte des Nations-Unies,* Assemblée Générale*,* New York, Publication des Nations-Unies, 1970.
[81] *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Ces deux textes sont officiellement entrés en vigueur en 1976.
[82] Résolution 1541 (XV) définissant trois options pour l'autodétermination du 15 décembre 1960.
[83] Laberge, *op. cit*., p. 205.
[84] Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970.

Les deux premières conditions sont aisément compréhensibles. Elles font en sorte que l'ensemble des territoires coloniaux (où il n'y avait pas d'égalité des droits entre les populations) peuvent revendiquer une indépendance, mais pas une démocratie considérant l'ensemble de ses citoyens sur un pied d'égalité. Cette disposition visait explicitement la Rhodésie, la Namibie et l'Afrique du Sud, États qui discriminaient leurs citoyens sur base de l'appartenance raciale.
La troisième condition est plus singulière et apparaît paradoxale : un État respectant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne pourrait subir une sécession que ce droit légitime. Pour dépasser ce paradoxe, il faut se souvenir que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne se traduit pas forcément en droit à l'indépendance. Apparaît ainsi un « droit interne à l'auto-disposition » qui, s'il est refusé à un peuple, lui donne alors la possibilité d'exercer un droit à l'indépendance sécessionniste[85].
Afin de ne pas s'exposer à une sécession licite du point de vue des textes ici exposés, un État doit donc permettre aux peuples minoritaires présents sur son territoire de disposer d'une autonomie interne. Reste alors à déterminer ce que représente cette autonomie liée au droit interne à l'auto-disposition. Existe-t-il un degré de centralisme ou de négation de la culture ou de la langue régionale à partir duquel la sécession devient possible ?
Cet enjeu est d'autant plus important que son refus permet – de manière tout à fait théorique – de revendiquer un droit à l'indépendance. Le droit international ne répond pas véritablement à cette question.

L'une des études les plus concrètes sur le sujet est peut-être constituée par le rapport commandé par l'Assemblée nationale du Québec[86]. Rédigé par cinq juristes internationalistes, celui-ci avait pour but de répondre à la question de savoir si le Québec disposait d'un droit à l'indépendance. Leur conclusion a été que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'a pas la même implication pour chaque peuple. Ainsi, si tous les peuples ont le droit de participer à la définition de leur avenir politique, économique, social ou culturel, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'implique un droit à l'indépendance que pour les peuples coloniaux. Un peuple colonial est défini, de manière restrictive, comme l'ensemble de la population d'un territoire non autonome et reconnu comme tel par les Nations-Unies – excluant ainsi les minorités[87].

Hors ces catégories limitées, il faut préciser que s'il n'y a pas de droit à l'indépendance, il n'y a pas d'interdiction non plus. C'est ce qu'expriment les cinq juristes mandatés par l'Assemblée nationale du Québec :

> « le peuple québécois exerce effectivement son droit à disposer de lui-même dans le cadre de l'ensemble canadien et n'est pas juridiquement fondé à

[85] Laberge, *op. cit.*, p. 208.
[86] Malcom N. Shaw, Rosalyn Higgins, François Pellet, Thomas M. Franck, et Christian Tomuschat, « L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté », Assemblée Nationale du Québec, 1992.
[87] *Ibidem*, p. 420.

> l'invoquer pour justifier son éventuelle accession à l'indépendance. Cela (…) ne l'empêche nullement de la revendiquer, et de l'obtenir ou de l'imposer ; mais il s'agit là d'une question de pur fait que le droit international ne fonde ni ne réprouve : il en prend acte »[88].

On en revient donc toujours à cette incapacité, affirmée par les juristes internationalistes, de voir le droit international déterminer quel État jouit d'un droit à l'indépendance et, partant de qui doit être reconnu.

L'idée que, dans certaines circonstances d'oppressions ou de discrimination, un peuple aurait le droit de faire sécession sera reprise par le concept de *remedial secession*[89]. Mais le fait est que, dans les questions de conflit ethnique, c'est la version « interne » du droit à l'auto-détermination qui a prévalu. La volonté de la communauté internationale a, à de rares exceptions près (Sud-Soudan ou Kosovo par exemple), toujours consisté à encourager la réinsertion d'un territoire séparatiste dans l'État d'origine[90] moyennant des droits accordés à la minorité.

Au-delà des aspects juridiques, ces déclarations énoncées par les Nations-Unies ont un impact politique certain. Il est en effet très facile de les instrumentaliser à des fins de revendications d'indépendance, sans mentionner les limitations juridiques existantes, d'ailleurs inconnues de la plupart des acteurs politiques et plus encore du grand public. Comme le note Laberge, mis devant ces éléments « un non-juriste de bon sens (…) se convaincra facilement que, puisque tous les peuples ont droit à l'autodétermination, les peuples non constitués en État ont droit à la sécession »[91].
Surtout, conclure de ce qui précède que le droit à l'autodétermination est réservé au contexte colonial relève d'une interprétation juridique. Même si celle-ci est majoritaire, il ne manque pas de juristes soutenant que les déclarations onusiennes consacrent un droit à l'indépendance[92]. Il est donc toujours possible pour un mouvement ou un gouvernement indépendantiste de s'y référer pour mener leur combat politique

C'est précisément pour ces raisons que la reconnaissance d'une région, d'une communauté institutionnelle ou d'un groupe ethnique ou linguistique en tant que « nation » ou « peuple » est si problématique. Les gouvernements québécois et catalan notamment n'ont jamais réussi, malgré leurs multiples efforts, à faire accepter cette qualification par leur gouvernement central. Leur crainte est que de cette qualification découle un droit à l'autodétermination et donc à la sécession.

---

[88] *Ibidem*, pp. 425 et 429.
[89] Ce concept est détaillé dans le chapitre 2, section 2.2.3.
[90] Ker-Lindsay, 2012, p. 21.
[91] Laberge, *op. cit.*, p. 211.
[92] Citons par exemple : Daniel Turp, « Le Droit à la sécession : L'expression du Principe démocratique. » In Alain-G Gagnon et François Rocher, *Répliques Aux détracteurs de la Souveraineté du Québec*, VLB éditeur. Montréal, 1992 ; Jacques Brossard, *L'accession à la Souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, Les Presses de L'Université de Montréal, 1995.

De même on comprend, au vu de ce qui précède, que les nationalistes sub-étatiques contemporains insistent sur les aspects les faisant apparaître comme de nouveaux colonisés ou sur leurs droits fondamentaux que le gouvernement central bafouerait.

3.3.4. Les organes juridiques internationaux

Si la décision finale en termes de reconnaissance appartient bien aux États, certaines institutions juridiques ont parfois un rôle à jouer.

3.3.4.1. Les commissions juridiques

Ces commissions peuvent être *ad hoc* ou permanentes. Elles sont censées éclairer la prise de décision et préparer celle-ci. Mais dans ce cas, la décision n'est pas confiée à ces commissions et les États se réservent le droit de déroger à leurs recommandations.

La « Commission d'arbitrage pour la paix en Yougoslavie » (communément appelée Commission Badinter) est probablement le plus connu de ces organes. Cette commission de juristes européens avait été mandatée par les États de la CEE pour définir la conduite à tenir concernant la reconnaissance des nouveaux États issus de la Yougoslavie. Ses avis émettaient un certain nombre de critères à prendre en compte pour la reconnaissance des nouveaux États et précisaient, pour chaque État, s'il convenait de le reconnaitre ou non[93]. Mais le fait est que plusieurs États européens n'ont pas suivi ces recommandations. Ainsi l'Allemagne et l'Autriche ont décidé de reconnaître la Croatie de manière unilatérale, à l'encontre des conclusions de cette commission. De même, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) n'a pas été reconnue avant 1993 alors qu'elle remplissait les conditions posées par la Commission Badinter.

Un autre exemple est constitué par l'avis de la Commission de Venise à propos des modalités du référendum d'indépendance du Monténégro[94]. Contrairement à la Commission Badinter, la « Commission européenne pour la démocratie par le droit » est un organe consultatif permanent rattaché au Conseil de l'Europe. Dans son avis des 16-17 décembre 2005, cette commission avait notamment explicitement déconseillé l'imposition d'un seuil de majorité supérieur à la majorité simple afin de valider le référendum[95]. Cela n'a pas empêché les acteurs politiques (dont l'Union européenne) d'imposer un seuil de 55 % de « oui » pour que le référendum soit considéré comme une victoire permettant de déclarer l'indépendance du Monténégro. Or il s'agissait du

[93] L'étude de ces avis est détaillée au chapitre 4, section 1.
[94] « Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums adopté par la Commission de Venise lors de sa 65e session plénière », CDL-AD(2005)041, Venise, 16-17 décembre 2005. En ligne : http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)041-f.aspx. Consulté le 6 février 2016.
[95] *Ibidem,* § 37, p.11. La Commission préconisait plutôt d'imposer la participation d'un pourcentage minimum d'électeurs inscrits.

point le plus controversé parmi les conditions d'organisation du référendum monténégrin[96].

Si les États font appel à des organes de nature juridique, ils restent bien seuls juges en dernier ressort. Il n'est pourtant pas rare que les reconnaissances ou les refus de reconnaissance s'appuient sur de tels avis juridiques ou que le droit international soit invoqué. Mais nous verrons que, particulièrement dans les cas problématiques comme le Kosovo, ces considérations ne constituent pas les véritables motivations de la décision, mais davantage une justification de celle-ci.

3.3.4.2. L'arrêt de la Cour internationale de Justice à propos du Kosovo

Survenue en juillet 2010, l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ) relatif à la déclaration d'indépendance du Kosovo renforce encore l'idée du caractère éminement politique de la reconnaissance internationale.
La Cour avait été saisie par l'Assemblée générale des Nations-Unies, elle-même interpellée par la Serbie qui contestait la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo survenue en février 2008. Il est particulièrement intéressant de voir que, dans le mémoire explicatif relatif à sa demande auprès de l'Assemblée générale, la Serbie préconisait « de ne plus examiner la question d'un point de vue politique, mais sur le plan juridique ». La Serbie appelle d'ailleurs à « renforcer la primauté du droit dans les relations internationales ». Ce respect du droit international va, selon la Serbie, de pair avec la stabilité régionale et internationale.[97] Mais la réponse de la CIJ a largement déçu tant les attentes serbes que celles des tenants d'un retour du droit international dans la pratique de la reconnaissance internationale.

Dans son arrêt, appuyé par dix juges contre quatre, la CIJ se contentait en effet de répondre qu'il n'y avait aucune disposition du droit international qui proscrivait une déclaration d'indépendance. Ce faisant, les juges indiquaient que ce qui importe est la reconnaissance par les autres États[98].
Le raisonnement exposé par James Crawford, éminent internationaliste consulté dans l'examen de ce cas, mérite d'être détaillé. Il commence par citer Lauterpacht : « La renonciation formelle à la souveraineté par l'État d'origine n'a jamais été tenue pour une condition de la licéité de la reconnaissance. »[99]
Ainsi, le fait que le Kosovo ait déclaré son indépendance sans accord préalable avec la Serbie n'en fait pas un acte contraire au droit international. On voit ici la différence entre droit et norme internationale puisque l'absence d'accord avec l'État d'origine est, sauf exception, rédhibitoire pour l'obtention de la reconnaissance internationale.

[96] À ce sujet, voir la section du chapitre 4 consacrée au Monténégro.
[97] « Documents concernant la demande d'avis consultatif présentée par l'Assemblée générale », Assemblée générale des Nations-Unies, A/63/195, 22 août 2008, p. 3.
[98] Ker-Lindsay, 2012, p. 1.
[99] Hersch Lauterpacht, *op. cit.*, p. 10.

Une fois cette objection écartée, Crawford formule clairement la non-pertinence du droit international afin de juger de la matière :

> « Une déclaration formulée par des individus au sein d'un État est un assemblage de mots écrits sur l'eau ; c'est comme applaudir d'une seule main. Ce qui importe, c'est ce qui vient après, en particulier la réaction de la communauté internationale. (...)
> Il convient de souligner que le droit international *possède* une institution ayant pour fonction de statuer sur les prétentions à la qualité d'État. Cette institution est la reconnaissance par d'autres États, menant en temps voulu à l'établissement de relations diplomatiques et à l'admission au sein d'organisations internationales. »[100]

La CIJ a donc conclu à la licéité de la déclaration d'indépendance du Kosovo. S'il fallait une preuve supplémentaire du peu d'influence du droit international et des institutions judiciaires internationales sur l'attitude des États, remarquons qu'aucun d'entre eux n'a reconnu le Kosovo à la suite de la décision de la CIJ[101]. Nul ne semblait donc attendre cet avis pour prendre une décision.

L'incapacité du droit international à déterminer et à expliquer les choix des États en matière de reconnaissance est donc difficilement contestable. Confrontés à cette situation, les réactions des juristes internationalistes sont, schématiquement, de deux types.
La première attitude consiste à faire un état des lieux du droit international tel que défini notamment par la Charte des Nations-Unies – auxquels s'ajoutent des déclarations de l'Assemblée générale et des résolutions du Conseil de Sécurité. La comparaison avec la pratique des États conduit alors à reconnaître que, même si l'attitude des États est (ou peut sembler) largement inspirée par le droit international, ceux-ci ont une capacité discrétionnaire de décider de reconnaître ou non un nouvel acteur. Parmi ceux-ci on trouve notamment Joe Verhoven qui, au terme de sa thèse consacrée au sujet, conclut simplement que la reconnaissance internationale est un acte purement politique. Selon Verhoven, la compréhension des motifs amenant un État à reconnaître ou non un nouvel acteur « est illustrée par la pratique des reconnaissances d'État et de gouvernement. Leur étude relève essentiellement de la science politique. »[102] Le droit en est en effet incapable[103]. Si le constat est utile, il n'amène pas à grand-chose et ne permet en tout cas pas de déterminer ce qui conduit les États à reconnaître une entité indépendantiste

[100] Déclaration de James Crawford en tant que membre de la délégation britannique à la CIJ, Audience publique tenue le jeudi 10 décembre 2009, à 10 heures, au Palais de la Paix, sous la présidence de M. Owada, sur la Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo (Demande d'avis consultatif soumise par l'Assemblée générale des Nations-Unies), CR 2009/32, Cour internationale de Justice, pp. 43-44.
[101] Ker-Lindsay, 2012 p. 2.
[102] Verhoven, 2015, p. 582.
[103] « Force est à cet égard d'admettre l'évidence dans la pratique internationale de l'absence de tout devoir de reconnaître ou de tout droit à la reconnaissance, qui condamne à la fiction au regard du droit positif des systèmes dont la vérité demeure exclusivement pensée ». *Ibid*, p. 580.

en quête de reconnaissance ou au contraire à la lui refuser. Il nous conduit logiquement à utiliser les outils et les méthodes de la science politique dans cette thèse.

La seconde attitude se situe dans une optique plus prescriptive que descriptive. Les auteurs expliquent que le monde se porterait beaucoup mieux si la reconnaissance internationale était strictement codifiée par le droit et se faisait sur la base de critères objectifs ou moralement souhaitables[104]. Le débat se porte alors principalement sur les critères pertinents à prendre en compte pour reconnaître un État[105]. Si ce débat est en soit intéressant, on quitte ici le domaine du droit pour se rapprocher de la philosophie politique. Et l'on quitte également la réalité de la pratique de la reconnaissance internationale.

Enfin, mentionnons une troisième catégorie de juristes (le plus souvent non spécialiste du droit international) qui pensent réellement que le droit international s'applique en matière de reconnaissance des États. Les écarts constatés entre pratique et droit sont le plus souvent occultés. Si ce n'est pas le cas, ils sont alors considérés tout simplement comme condamnables et devraient l'être. L'exigence unique des caractéristiques énoncées par la Convention de Montevideo ou l'invocation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constituent les arguments les plus fréquents[106]. L'utilisation de tels raisonnements juridiques n'est d'ailleurs pas toujours étrangère au lobbying visant à favoriser ou au contraire à empêcher une reconnaissance internationale.

Pourtant, même si le droit ne dirige, pas plus que les relations internationales, la pratique en matière de reconnaissance, nous ne nous trouvons pas dans l'anarchie et le règne absolu de la *Realpolitik* dénoncé par Lauterpacht au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Il existe bien une régulation du système international dans le domaine, essentiel, de la reconnaissance : elle est le fait de normes librement acceptées et entretenues par la communauté internationale[107]. Nous verrons que, dans la prise de décision en matière de reconnaissance, c'est la volonté de respecter cette norme – et non le droit – qui entre en concurrence avec les intérêts nationaux de certains États. Le droit international n'est bien sûr pas totalement étranger à ces normes, mais les secondes diffèrent du premier tant dans le contenu que dans le mode de fonctionnement.

[104] Voir par exemple Léa Brilmayer, « Secession and Self-Determination: A Territorialist ReinterprÉtation », *Yale Journal of International Law*, Vol. 16, 1991, pp. 177-202.
[105] Pour une synthèse de ces débats, voir Grant, 1999, pp. 83-119.
[106] Voir par exemple : David B. Rivkin et Lee A. Casey, « The Legal Case Against Palestinian Statehood. », *Wall Street Journal*, 20 septembre 2011.
[107] La seconde partie du chapitre de la thèse consacré à la revue de littérature développe amplement cet aspect.

3.3.5. L'obligation de ne pas reconnaître

Si le droit international n'oblige aucunement un État à en reconnaître un autre, il existe cependant des cas où le droit proscrit expressément la reconnaissance d'une entité indépendantiste. Surtout, il apparaît que les États suivent ces prescriptions. Cette proscription a d'abord concerné l'indépendance résultant d'une agression armée extérieure. La doctrine Stimson s'est forgée à la suite de l'invasion par le Japon de la Mandchourie et de la création de l'État du Mandchukuo en 1932. Il s'agissait d'interdire la reconnaissance de cet État fantoche créé et dirigé par le Japon. Les déclarations de la Société des Nations affirmant que le Mandchoukouo est toujours une partie de la Chine entraînèrent le retrait du Japon de cette organisation en 1934. La Charte des Nations-Unies a par la suite intégré l'interdiction d'agression extérieure envers l'un des États membres.

Plus généralement, s'il peut être démontré qu'une entité indépendantiste a été créée suite à la violation du droit international, alors la non-reconnaissance internationale sera de mise[108]. Dans ce cas, l'ONU peut décider d'une non-reconnaissance collective à laquelle les États membres sont tenus. Ce fut notamment le cas au moment de l'indépendance de la Rhodésie, et des déclarations d'indépendances de bantoustans à l'intérieur du territoire Sud-africain[109]. La sécession du Katanga fut également déclarée illégale par la résolution 169 du Conseil de sécurité des Nations-Unies (1961). James Crawford démontra que cette illégalité résultait de celle de l'intervention étrangère dans le conflit[110]. Le résultat en fut que, contrairement au Biafra, aucun État ne reconnut officiellement le Katanga[111]. Une attitude similaire a prévalu concernant la République turque de Chypre Nord. La résolution 541 du conseil de sécurité (1983) demande ainsi expressément aux États de ne pas reconnaître la nouvelle entité. Si ces décisions en matière de non-reconnaissance ne peuvent être imposées aux États puisqu'ils exercent cette possibilité de manière discrétionnaire, force est de constater qu'elles ont été toujours été suivies dans les faits.

Corrélativement, il existe un « droit à l'indépendance non sécessionniste des peuples sous occupation étrangère »[112]. Loin de correspondre au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ce droit concerne les États ou les territoires d'un État ayant subi une invasion d'un État étranger. Il est la conséquence directe de l'article 2.4 de la Charte

[108] Ker-Lindsay, 2012, p. 14.
[109] Berg et Toomla, 2009, pp. 27-46.
[110] James Crawford, *The Creation of States in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1977, p. 268.
[111] Le Biafra fut reconnu par la Tanzanie, le Gabon, la Côte d'Ivoire et la Zambie. L'absence de reconnaissance officielle n'empêcha pas la Belgique de fournir une aide au Katanga et de reconnaître *de facto* le nouvel État. (Jean Stengers, « La Reconnaissance de jure de l'indépendance du Katanga. », *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, 2003. En ligne : http://www.journalbelgianhistory.be/fr/system/files/edition_data/articlepdf/chtp11_008_Chronique_Stengers.pdf.). Consulté le 14 février 2016. Voir également à ce sujet : Claude Roosens, « La Belgique et la sécession du Katanga » in Olivier Lanotte, Claude Roosens et Caty Clément, *La Belgique et l'Afrique Centrale : De 1960 à nos jours*, Bruxelles, GRIP-Editions Complexe, 2000, pp. 107-132.
[112] Laberge, *op. cit.*, p. 206.

des Nations-Unies interdisant l'usage et la menace de la force contre l'intégrité territoriale des États[113].

Conclusion : les apports du droit international

L'étude de l'état du droit international concernant la reconnaissance internationale nous enseigne donc deux éléments fondamentaux.

En premier lieu, la reconnaissance internationale d'un nouvel État n'est pas réglée par le droit ou la coutume internationaux. Cette prérogative reste une compétence régalienne que certains États ne se privent pas d'utiliser comme moyen de pression. La seule prescription légale qui soit suivie par les États concerne l'interdiction de reconnaître lorsque la reconnaissance reviendrait à entériner une intervention étrangère. Cette constatation nous amène à une double conclusion. D'abord qu'entre le principe d'autodétermination des peuples et celui du respect de la souveraineté des États le second a préséance sur le premier. Ensuite, que la pratique de la reconnaissance internationale est largement conservatrice et réticente à l'arrivée de nouveaux États sur la scène internationale.

En second lieu, il apparaît que cette question est essentielle, voire vitale pour un nouvel État. L'intensification des liens entre États, la mondialisation, et le renforcement d'un système international de plus en plus régulé augmentent encore l'importance de faire partie de ce système.

Pour les États, la reconnaissance constitue donc un élément de leur politique étrangère dont il convient d'étudier les déterminants comme tels. En l'absence de droit à la sécession, les États tiers décident s'ils reconnaissent l'État nouvellement créé en fonction de leur intérêt propre (intérêt national) ou de leur conception du monde et de ce que doit être un État. Nous sommes donc bien dans le domaine des relations internationales. On en revient ici à la distinction fondamentale opérée par Raymond Aron entre l'ordre interne, marqué par le monopole de la violence légitime et des décisions s'imposant de manière hiérarchique, et un ordre international caractérisé par l'anarchie[114]. Cette anarchie formelle n'est en l'occurrence par régulée par le droit, mais par des normes.

La reconnaissance internationale est donc un enjeu des relations internationales autant qu'un instrument de politique étrangère. Si l'on excepte le recours à la force, la décision de reconnaître ou non un nouvel État constitue peut-être le moyen de pression le plus puissant qui soit. Si la reconnaissance internationale fait partie de la politique étrangère d'un État, reste alors à tenter de déterminer quels sont les facteurs influençant cette politique.

---

[113] *Idem*.
[114] Raymond Aron, *Paix et guerre entre les* Nations, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

4. Plan de la thèse

Avant d'étudier la politique de reconnaissance internationale de l'Union européenne et de ses États membres, il est nécessaire d'effectuer une revue de la littérature académique concernant les déterminants de la prise de décision en matière de reconnaissance internationale. Ce sera l'objet du chapitre suivant, qui nous permettra notamment de mettre en lumière le concept de norme internationale.

Ceci fait, nous pourrons définir le cadre théorique et méthodologique dans lequel se déploie la thèse (chapitre 3). Dans ce chapitre, nous définirons les principaux déterminants à prendre en compte afin d'étudier la prise de décision des États européens concernant la reconnaissance du Kosovo. La sélection des cas tiendra compte plus particulièrement de deux d'entre eux : la proximité culturelle ou politique avec la Serbie et la crainte de voir le cas kosovar constituer un précédent qui, encourageant les mouvements séparatistes, menacerait la cohésion de l'État dont il s'agit d'étudier la politique de reconnaissance. Approfondissant ce dernier point, nous nous concentrerons sur l'impact que la fragilité interne de certains États européens a sur leur politique de reconnaissance. Ceci nous donnera l'occasion de développer le concept de lien que fait un État entre le cas du nouvel État dont il doit décider de la reconnaissance et sa propre situation. L'un des enjeux de la thèse sera d'explorer les circonstances de la création de ce lien et les facteurs qui peuvent favoriser celle-ci.

Avant d'aborder le cas kosovar, le chapitre 4 offrira un historique de la politique de reconnaissance européenne de l'éclatement des fédérations socialistes (URSS et Yougoslavie) à l'indépendance du Monténégro (1991-2006). Cette évolution de la politique menée sera mise en parallèle avec le développement progressif des capacités de coordination et d'action extérieure de l'Union européenne, en particulier par l'intermédiaire de la PESC.
Parmi les différents cas d'indépendance auxquelles l'Union a été confrontée, une attention toute particulière sera accordée à celle du Monténégro, survenue en 2006. D'abord parce que celle-ci est riche d'enseignements quant à la capacité de l'Union européenne à piloter un processus de séparation d'État. Ensuite parce que Monténégro et Kosovo sont liés, tant par le fait qu'il s'agisse de deux anciens territoires serbes que parce que les processus de séparation se déroulent au même moment[115]. Surtout, nous verrons que certaines attitudes d'États européens à propos du Monténégro préfigurent celle qu'ils auront avec le Kosovo.

L'étude du cas kosovar lui-même sera divisée en deux chapitres. Le premier d'entre eux (chapitre 5) exposera l'évolution sur le terrain et la politique de l'Union européenne jusqu'à la déclaration d'indépendance. Nous verrons que celle-ci est marquée tant par une certaine marginalisation de l'UE par rapport à d'autres acteurs que par une incapacité d'unifier les vues au sein de l'Union. Les deux phénomènes ne sont bien sûr

[115] Globalement entre 2000 et 2006 pour le Monténégro et entre 2004 et 2008 pour le Kosovo.

pas sans lien. Ce chapitre exposera également la politique des grands États européens (Allemagne, France et Royaume-Uni) concernant le statut final du Kosovo et sa reconnaissance en tant qu'État.

La compréhension des décisions individuelles d'autres États membres fera l'objet du chapitre 6. Nous concentrerons ici notre étude sur sept États membres de l'Union européenne. Outre les États ayant refusé de reconnaître le Kosovo (Espagne, Grèce, Chypre, Slovaquie et Roumanie), nous étudierons également l'attitude de la Belgique et la Bulgarie concernant la reconnaissance du Kosovo ainsi que les causes de celle-ci. En effet, ces deux États, bien que partageant un certain nombre de caractéristiques avec ceux ayant refusé de reconnaître le Kosovo, ont décidé de prendre la décision inverse.

Enfin, le chapitre conclusif tirera les leçons et apports de la thèse, tant du point de vue de l'objet d'étude, que de la politique de l'Union européenne en la matière de reconnaissance et, de manière plus générale, du comportement des États dans ce domaine. Plus précisément, nous tenterons de voir en quoi notre étude est en mesure de porter un éclairage sur l'attitude que pourrait adopter l'Union européenne et les États qui la composent en cas d'indépendance d'une entité ayant comme État hôte un membre de l'Union.

Chapitre 2 :
Les déterminants de la reconnaissance internationale

Introduction

La question de la reconnaissance internationale constitue un aspect fondamental du système international. Elle permet de déterminer l'identité des acteurs à la base de ce système, à savoir les États. Malgré l'émergence d'autres acteurs – organisations internationales, firmes multinationales, organisations non gouvernementales –, les États restent en effet les acteurs dominants et primordiaux du système. Outre son caractère constitutif pour le système dans son ensemble, la question de la reconnaissance est primordiale pour l'État aspirant à la reconnaissance. Un État officiellement reconnu bénéficie en effet de la protection contre les agressions extérieures garantie par la charte des Nations-Unies. Il a en outre la capacité de faire respecter ses droits devant la justice internationale, de participer aux relations diplomatiques et économiques normalement, et d'appartenir aux organisations internationales qui régulent ces activités.
Sachant cela, il est étonnant de constater le peu d'attention que la recherche académique accorde à la sélection des acteurs du système international, à savoir les États. Ceux-ci sont le plus souvent considérés comme des données exogènes au système, comme une donnée dont il serait inutile d'étudier les causes[116]. Nous pensons au contraire que l'acceptation ou le refus de ces nouveaux acteurs dans le système constitue un phénomène qui mérite d'être étudié. La relative rareté des recherches académiques sur le sujet est d'autant plus étonnante que la reconnaissance internationale et les processus qui s'y rattachent sont considérés comme particulièrement importants par les États et influe sur la politique étrangère des grandes puissances[117].

Si les études consacrées à la reconnaissance internationale et à la politique de reconnaissance menées par les États sont relativement rares dans le domaine des relations internationales, ce sujet a été abondamment abordé dans d'autres disciplines. La question de la reconnaissance a ainsi largement été étudiée sous l'angle du droit international. Mais, comme nous l'avons vu, l'approche juridique est peu à même d'éclairer la question qui nous préoccupe ici. Des approches normatives abordent également la reconnaissance internationale sous l'angle du droit des peuples à disposer

[116]Bridget, Coggins, « Friends in High Places: International Politics and the Emergence of States from Secessionism », *International Organization*, Vol. 65, n° 3, 2011, pp. 434-435.
[117]James Ker-Lindsay, , *The foreign policy of counter secession: preventing the recognition of contested states*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

d'eux-mêmes et de ses conséquences en termes de droit à l'indépendance[118]. Le peu de place accordé à l'étude de la décision de reconnaissance internationale peut s'expliquer par la prédominance historique, en tout cas chez les juristes, de la théorie déclarative. Celle-ci se base sur la convention de Montevideo concernant les droits et devoirs des États (1933) dont le premier article énonce les conditions pour qu'un État puisse être reconnu :

« L'État comme personne de Droit international doit réunir les conditions suivantes :

I. Population permanente.
II. Territoire déterminé.
III. Gouvernement.
IV. Capacité d'entrer en relation avec les autres États »

L'article 3 de la même convention énonce : « L'existence politique de l'État est indépendante de sa reconnaissance par les autres États ».

Même si cette disposition ne concerne en réalité que la conduite par l'État de ses affaires internes, l'idée qui domine pour longtemps la réflexion autour de la reconnaissance des États est que celle-ci doit se faire et se fait automatiquement. À partir du moment où un gouvernement détient le contrôle effectif sur un territoire de manière suffisamment durable il devrait alors être reconnu. Même si cette vision des choses ne correspond pas à la réalité (cf. chap.1, section 3.3.1), elle a conforté l'idée que l'étude de la décision de reconnaître ou non un nouvel État n'aurait alors que peu d'intérêt.

Néanmoins depuis quelques années, la recherche consacrée à la reconnaissance d'État est largement plus fournie. Les ouvrages de Richard Caplan[119] et Jonathan Paquin[120] constituent des études de cas approfondies de politiques en termes de reconnaissance internationale. Alors que Caplan étudie la politique de reconnaissance des États de la CEE au moment de l'explosion yougoslave, Paquin consacre son ouvrage à la politique de reconnaissance des États-Unis durant l'ère post guerre froide à travers six cas (Croatie, Slovénie, Macédoine, Kosovo, Érythrée et Somaliland)[121].

Des études plus générales sur la reconnaissance et les séparations d'État sont également à signaler : *Creating New States: Theory and Practice of Secession* (2007) de Aleksandar Pavkovic et Peter Radan ainsi que *The Ashgate research companion to Secession* (2011). Ce dernier ouvrage regroupe, sous la direction des mêmes auteurs, des textes de la plupart des chercheurs travaillant sur les séparations d'États. Plus

[118] Voir par exemple : Harry, Beran, « A Liberal Theory of Secession* », *Political Studies,* Vol. 32, n° 1, 1984, pp. 21–31 ; Pierre, Laberge, « L'éthique de La Sécession : Quid Sit Juris ? » in Giese, Klaus-Gerd (ed.) *L'éthique de l'espace politique*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

[119] Richard, Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

[120] Jonathan, Paquin, *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal, McGill-Queen's Press, 2010.

[121] Il est également possible de mentionner ici la thèse de doctorat de Katarina Lezova consacrée à la politique de reconnaissance slovaque envers le Kosovo (Katarina, Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State: The Case of Slovakia and the Kosovo Status Process*, University of London, 2013). Néanmoins cette étude ne concerne qu'un seul cas et son apport théorique est assez réduit.

proche de notre sujet, James Ker-Lindsay (2012) consacre *The Foreign Policy of Counter Secession* à l'étude des stratégies mises en oeuvre par les États hôtes à empêcher la reconnaissance d'États ayant déclaré leur indépendance. Mikulas Fabry livre quant à lui une étude historique remarquable de la pratique et de la théorie en matière de reconnaissance d'États[122]. Enfin, et surtout, Bridget Coggins (2011) traite précisément les facteurs déterminant la reconnaissance des États dans une étude quantitative exhaustive s'étendant de 1931 à 2002.

Avant d'aborder cette revue de littérature, il convient d'effectuer deux précisions.
La première concerne la distinction à effectuer entre les facteurs qui, d'une part, conduisent un groupe ethnique ou une entité fédérée à rechercher ou déclarer son indépendance et, d'autre part, les facteurs qui conduisent un ou plusieurs États à reconnaître ou non ce nouvel acteur[123]. Nous nous concentrons ici exclusivement sur ce second aspect.

La seconde question à se poser concerne le niveau d'analyse auquel il convient de se situer quant à la décision de reconnaître ou de ne pas reconnaître un nouvel État. Si la plupart des auteurs analysent cette décision au niveau des États, d'autres le font au niveau de la communauté internationale dans son ensemble. Ces derniers s'appuient sur le fait que, dans la période contemporaine, il n'y a que peu de cas d'entités indépendantistes qui divisent la communauté internationale quant à leur reconnaissance. Ils utilisent alors une approche par les normes internationales qui postule que les États sont acceptés ou non par la communauté internationale en fonction de leur respect de ces normes.
La première approche conduit à étudier tant l'acteur dont il s'agit de juger la politique de reconnaissance que le cas de l'entité désirant être reconnue. On mène alors une analyse de décision de politique étrangère classique, basée sur l'intérêt national de l'État étudié. La seconde se concentre en revanche exclusivement sur l'entité indépendantiste et l'État hôte, leur attitude et les circonstances dans lesquelles l'indépendance se réalise. La norme est en effet partagée, à quelques nuances près, par l'ensemble des États.

Dans un premier temps, nous étudierons l'approche par les normes qui revient à postuler que l'attitude de la communauté internationale dans son ensemble est guidée par celles-ci lorsqu'il s'agit de reconnaître ou non un nouvel État. On en viendra alors logiquement à tenter de déterminer quelles sont les normes applicables et, par conséquent, quelles conditions permettent à un nouvel État d'être reconnu. L'approche par les États fera l'objet de la seconde partie de cette revue de littérature. Nous y

[122] Mikulas, Fabry, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
[123] Cette confusion est par exemple faite par Coggins (2011) lorsqu'elle met en concurrence les explications par des facteurs domestiques (*Domestic-Level Explanations*) avec des facteurs expliquant la reconnaissance internationale. Ces facteurs domestiques favorisent en effet l'émergence et le succès de mouvements indépendantistes, mais n'expliquent pas leur acceptation par la communauté internationale.

exposerons les facteurs qui peuvent conduire un État ou un groupe d'États à reconnaître un nouveau venu sur la scène internationale. Identifier ces facteurs présente un intérêt direct pour notre recherche. En effet, ils nous permettent directement de définir les déterminants pertinents à prendre en compte pour étudier la prise de décision des États européens concernant la reconnaissance du Kosovo (chapitre 3, section 2.1).

1. Approches par les normes internationales

Plusieurs auteurs avancent l'idée que le comportement des États en matière de reconnaissance internationale est régi par des normes. La notion de norme peut être définie comme un « ensemble stable de pratiques et de règles définissant des comportements appropriés pour des groupes spécifiques d'acteurs dans des situations spécifiques »[124]. Il s'agit donc bien ici de normes sociales et non juridiques.
Le concept de normes est directement lié à celui de régime international. Robert Keohane et Joseph Nye définissent le régime comme un ensemble de « normes, règles et procédures qui gouvernent l'interdépendance dans différents domaines »[125]. La conséquence du régime est que, malgré la structure anarchique du système international, les comportements des acteurs se normalisent et deviennent donc prévisibles.
Précisons que les normes sont à distinguer du droit international. Certes, certaines des normes de comportement sont inscrites dans le droit international ou en sont dérivées. C'est le cas notamment de l'obligation de l'accord négocié entre entité indépendantiste et État hôte. Ce principe rejoint en effet l'obligation du respect de l'intégrité des frontières et de la souveraineté des États inscrit dans la charte des Nations-unies. Mais il existe d'autres dispositions du droit international qui ne sont pas respectées par les États, de même que certaines conditions posées à la reconnaissance d'un nouvel État ne correspondent pas au droit international. Les normes de comportement acceptées par les États recoupent donc partiellement le droit international sans lui correspondre. Nous parlons donc bien ici de normes de comportement des acteurs et non de normes juridiques.

Avant d'approfondir notre étude des normes en vigueur en matière de reconnaissance internationale, il nous semble utile de souligner deux aspects liés aux normes, particulièrement pertinents pour le domaine qui nous intéresse.
Le premier d'entre eux est le lien entre normes et identité, fait par Peter Katzenstein[126]. Celui-ci postule que « la structure idéelle que constituent les normes partagées non seulement contraint et affecte les comportements des acteurs, mais contribue à constituer les acteurs (et) façonnent leur identité et leurs intérêts »[127]. Selon Ker-

[124] James G., March et Johan P., Olsen, « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organization*, Vol. 52, no 4, 1998, pp. 943-969.
[125] Robert O., Keohane, et Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Longman, 2012, p. 19.
[126] Peter J., Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics,* Columbia University Press, 1996.
[127] Dario, Battistella, *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2003, p. 271-272.

Lindsay, la reconnaissance internationale ne consiste aujourd'hui pas seulement à définir ce qu'est un État, mais aussi ce qu'il devrait être[128]. En somme, en définissant les conditions requises pour entrer dans le club des États reconnus et acceptés, les membres du club se définissent eux-mêmes.
Le second concerne le caractère évolutif des normes et de l'interaction entre celles-ci et le comportement des États. Étant donné le caractère anarchique des relations internationales, la norme n'est pas définie par la loi, mais uniquement par la somme des comportements des États. Nicholas Onuf souligne ainsi que « nous faisons le monde tel qu'il est (...) en faisant ce que nous faisons les uns avec les autres et en disant ce que nous disons les uns aux autres »[129]. Il souligne que tant le discours que la pratique des États façonnent la norme[130].
Mettant l'accent sur l'importance du discours, Onuf explique ainsi pourquoi les déclarations de reconnaissance internationale mentionnent souvent les motifs qui conduisent à cette décision. Le fait que la norme soit ainsi construite par les comportements suppose également qu'elle puisse être remise en cause ou modifiée à tout moment. Cela nous éclaire sur la fragilité du régime existant, et explique pourquoi les États sont à ce point attentif au précédent qu'eux-mêmes ou d'autres États risquent de créer à chaque nouvelle reconnaissance.

Concernant la reconnaissance internationale, Zacher et Fabry, avancent que nous sommes actuellement dans un régime anti-sécessionniste et globalement exigeant quant à la reconnaissance internationale des nouveaux États[131].

Dans cette partie, nous exposerons dans un premier temps les recherches qui tendent à montrer que des normes régissent la pratique de la reconnaissance internationale. Dans un second temps, nous tenterons de déterminer quelles peuvent être les normes applicables à cette pratique. Celles-ci sont fondamentales en ce sens qu'elles indiquent la marche à suivre pour une reconnaissance rapide et généralisée.

1.1. Normes et reconnaissance internationale

La première condition pour que des normes régissent une pratique est constituée par la totale liberté formelle des acteurs. Ceci est bien le cas concernant la reconnaissance internationale. Comme nous l'avons vu, la décision de reconnaître ou de ne pas reconnaître est en effet une prérogative discrétionnaire qui appartient exclusivement aux États.

[128] Ker-Lindsay, 2012, p.34.
[129] Nicholas Greenwood, Onuf, « Constructivism. À User's Manual », in V. Kubálková, Paul Kowert, et Nicholas Greenwood Onuf (éd.), *International Relations in a Constructed World*, M.E. Sharpe, 1998, pp. 58-72.
[130] Battistella. 2003, p. 272.
[131] Mark W, Zacher, « The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force ». *International Organization,* Vol. 55, no 2, 2001, pp. 215-250 ; Fabry, 2010, pp. 204-207.

La seconde condition est constituée par la coopération entre États. Celle-ci est bien présente concernant la reconnaissance internationale. À la pratique de la reconnaissance collective déjà mentionnée, il convient d'ajouter que la prise de décision en matière de reconnaissance est dans la majorité des cas concertée au sein des organisations internationales (ONU) ou régionales (UE, OUA). Cette coopération semble par ailleurs efficace puisque peu de cas entraînent des divergences dans la communauté internationale. Comment peut-on expliquer cette quasi-unanimité ?
Coggins avance un processus de prise de décision à l'intérieur du système international permettant de répondre à cette question. Selon ce schéma, ce sont surtout les grandes puissances qui se concertent sur ce sujet, les autres États suivant ensuite leur décision. L'ONU et en particulier le Conseil de sécurité constitue le cadre idéal pour une telle coopération. Lorsqu'elles ne parviennent pas à trouver un consensus, elles préfèrent généralement maintenir le statu quo et refuser de reconnaître l'entité indépendantiste[132]. La coordination leur semble en effet préférable à la reconnaissance unilatérale. Même durant la guerre froide, Heraclides note que les grandes puissances ne sont pas « prêtes à nourrir des différends sur les questions de reconnaissance internationale »[133].

Coggins avance trois éléments d'explications complémentaires à cette attitude prudente et restrictive[134]. En premier lieu, la reconnaissance unilatérale est risquée et coûteuse en termes de relations et de crédibilité. Elle détériore fortement les relations avec l'État hôte et peut même entraîner une guerre avec celui-ci[135]. Une reconnaissance unilatérale peut également être très mal considérée par les partenaires de l'État qui en est l'auteur[136].
En second lieu, la reconnaissance internationale isolée est souvent inefficace puisqu'elle n'assure pas la sécurité à l'État reconnu[137]. Le bénéfice de reconnaître un nouveau venu sans l'accord des autres grandes puissances risque d'être inférieur au coût d'une telle reconnaissance. Un État voulant promouvoir la reconnaissance d'un acteur sera donc plutôt tenté de convaincre ses partenaires plutôt que d'agir de manière isolée.

---

[132] Coggins, 2011, p. 451.
[133] Alexis, Heraclides, « Secessionist minorities and external involvement », *International Organization*, Vol. 44, N° 3, 1990, p. 371.
[134] Coggins, 2011, pp. 452-453.
[135] Durant la guerre de Sécession, les États-Unis avaient ainsi menacé de guerre les États qui reconnaîtraient les États confédérés.
[136] Ce fut par exemple le cas de la reconnaissance unilatérale de la Croatie et de la Slovénie par l'Allemagne. Voir à ce sujet : Beverly, Crawford, « Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia », *World Politics*, Vol. 48, n° 4, 1996, pp. 482-521 & Michael Libal, *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992,* Greenwood Publishing Group, 1997.
[137] Il y a cependant des cas où la reconnaissance isolée permet de sécuriser une entité. Cette reconnaissance est alors le fait de l'État-patron. On peut citer ici les cas de Chypre-Nord (reconnaissance par la Turquie) et de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie (reconnaissance par la Russie). Mais ces cas demeurent exceptionnels et, si la reconnaissance isolée permet de sécuriser la nouvelle entité, elle empêche son développement économique et son existence diplomatique. Cette situation ancre en effet la dépendance par rapport à l'État-patron.

En troisième lieu, la nature conservatrice de l'ordre international westphalien encourage à éviter les désaccords entre grandes puissances. Celui-ci consacre en effet la non-intervention dans les affaires internes et suppose qu'un territoire appartient à un seul État. Une divergence quant à savoir à quel État appartient un territoire est donc source de déstabilisation.
Coggins conclut : "The Great Powers ought to prefer coordinated recognition to maintain their social standing and security; to maintain international stability; and to reproduce the state-centric international order »[138].

La reconnaissance internationale a donc ceci de particulier que, même s'il s'agit d'une décision individuelle, celle-ci a des conséquences potentielles sur l'ensemble de la communauté internationale. La régulation, la concertation et la collaboration sont donc nécessaires. Cette vision des choses est clairement confirmée par l'étude quantitative menée par Coggins[139].

Historique de la littérature

Tout comme l'explication par la fragilité interne (*cf. Infra*), les premières études mettant en avant l'importance des normes dans la politique de reconnaissance internationale concernent l'Afrique. Selon Touval[140] puis Jackson & Rosberg[141], les normes internationales de respect de la souveraineté des États et d'intégrité territoriale permettent à des États n'ayant pas les capacités concrètes d'être un État de ne pas disparaître. Ils appliquent ainsi la théorie grotienne de pratique des États et de l'influence de la communauté internationale.
De même, Herbst applique l'approche néolibérale de Robert Keohane pour expliquer l'absence de changement de frontière en Afrique[142]. Herbst pose la question en terme d'action collective : afin d'assurer la stabilité des frontières, les États africains devaient coopérer et être solidaires et donc ne pas reconnaître un changement de frontière. Dès lors, comment éviter qu'un État ne se comporte en passager clandestin et déstabilise l'ensemble du système ? Pour Herbst, le grand nombre d'États africains n'est pas un problème pour deux raisons. La première, c'est que tous les États africains sans exception connaissent une diversité ethnique qui les rend fragiles. La seconde, c'est que tous sont d'avis qu'un seul changement de frontière peut entraîner une réaction en chaîne source de grande déstabilisation – la fameuse « ouverture de la boîte de Pandore ».
On pourrait ajouter que, même dans le cas d'un État qui ne se considèrerait pas comme fragile, la crainte de l'isolement au niveau africain le dissuaderait de jouer les passagers

[138] Coggins, 2011, p. 452.
[139] *Ibid.*, p. 461.
[140] Saadia, Touval, *The boundary politics of independent Africa*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.
[141] Robert H., Jackson, et Carl G., Rosberg, « Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood », *World Politics*, Vol. 35, n° 1, 1982, pp. 1-24.
[142] Jeffrey, Herbst, « The creation and matintenance of national boundaries in Africa », *International Organization*, Vol. 43, n° 4, 1989, pp. 673-692.

clandestins. Tant Herbst que Jackson & Rosberg insistent d'ailleurs sur l'importance des normes et des organisations internationales. Selon eux plus les organisations internationales sont impliquées et plus les normes sont claires, moins les mouvements sécessionnistes recevront de soutien[143].

Zacker et Fabry ont ensuite généralisé ces observations à l'ensemble du système international et défini plus précisément quelles étaient les normes applicables.

1.2 Les normes applicables

Si l'on admet l'explication selon laquelle la reconnaissance dépend de normes internationales, il importe de déterminer quelles peuvent être ces normes. Avant cela, il convient de préciser que ces normes évoluent dans le temps. Dans son ouvrage *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776,* Mikulas Fabry distingue ainsi différentes périodes historiques au cours desquelles les normes en matière de reconnaissance internationale évoluent. Les conditions de l'acceptation d'un nouvel État dans le système international ne sont par exemple pas les mêmes dans l'Europe du congrès de Vienne ou durant la décolonisation[144].
Nous nous concentrerons ici sur les normes applicables dans la période postérieure à la guerre froide. Avant d'étudier celles-ci, il semble nécessaire de faire un bref rappel historique des normes applicables depuis le premier cas débattu de reconnaissance d'un nouvel État dans le système international, à savoir les États-Unis d'Amérique. Les débats qui ont eu lieu autour des deux principes apparemment contradictoires, à savoir le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le respect de la souveraineté des États, sont en effet toujours d'actualité.

Évolutions et fluctuations historiques

Au moment de la déclaration d'indépendance américaine de 1776, aucun État européen ne reconnaît la jeune république. La France ne le fera que deux ans plus tard et restera, avec les Pays-Bas, l'exception en Europe : tous les autres États attendront la reconnaissance par le Royaume-Uni de l'indépendance américaine. La vision des monarchies européennes est alors qu'une entité indépendantiste peut seulement être reconnue une fois que l'État hôte a accepté son indépendance[145].
La posture inverse a été adoptée lorsqu'il s'est agi de traiter le cas des colonies espagnoles en Amérique du Sud dans les années 1820. Même si l'Espagne continuait à refuser l'indépendance à ses anciennes colonies, il était devenu clair qu'elle avait perdu le contrôle sur le terrain autant que l'espoir de renverser militairement la situation. Britanniques et Américains reconnurent, contre l'avis de la plupart des États européens,

[143] Saideman, 1997, p. 724.
[144] Rappelons par exemple l'imposition à la Belgique de sa neutralité par les grandes puissances européennes au moment de sa reconnaissance.
[145] Ker-Lindsay, 2012, p. 25.

les nouveaux États dans une attitude mêlant réalisme et promotion du libéralisme politique. Était ainsi forgée la doctrine selon laquelle, si une nouvelle entité émerge avec à sa tête un pouvoir indigène et que l'autorité coloniale n'avait plus d'espoir raisonnable d'en reprendre le contrôle, alors la nouvelle entité devait être reconnue. Ce point de vue fut ensuite adopté par la plupart des États européens. Le principe était alors simple : si un peuple parvenait à créer les conditions d'une indépendance de fait, il devait être reconnu[146]. Il s'appliqua à toute une série de nouveaux États en Europe, la plupart issus du reflux de l'Empire ottoman dans les Balkans, de la Grèce (1830) à l'Albanie (1912).

La fin de la Première Guerre mondiale et l'imposition wilsonnienne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes marquent ici une césure fondamentale. Il ne s'agit alors plus d'entériner une victoire militaire quasi définitive de forces indépendantistes mais d'aider à la création de nouveaux États.
Cette conception s'est notamment imposée avec l'application des 14 points de Wilson. En 1917-18, afin de déterminer les conséquences du principe d'autodétermination et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le président Wilson posa les questions suivantes à ces interlocuteurs européens :

- quels groupes peuvent être qualifiés de peuples et donc bénéficier du droit à l'autodétermination ?
- Quelle est la procédure correcte pour s'assurer de la volonté de ce groupe à devenir indépendant ?
- Quel degré d'implication doit avoir la communauté internationale afin d'aider ces peuples à exercer ce droit ?

La recherche des réponses à ces questions a été abandonnée. Celles-ci ont surtout permis de remarquer que l'application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pouvait avoir de dangereuses conséquences[147] et que, une fois mis en oeuvre, il n'y avait pas de limite à la fragmentation des États et au désordre international.
Les grandes puissances décidèrent donc assez rapidement que le droit à l'autodétermination devait être plus limité que dans sa conception wilsonnienne, pour se limiter à la reconnaissance des peuples ayant, de fait, déjà établi une partie de leur indépendance[148].
On revenait donc peu ou prou à la conception antérieure de la reconnaissance. Mais si l'indépendance *de facto* conduisait à la reconnaissance internationale, restait à préciser les caractéristiques d'un État *de facto*. C'est à cette question que répond la convention de Montevideo déjà évoquée.
Cette convention proscrit également la reconnaissance d'États résultants intervention armée d'une puissance étrangère[149]. Cette unique exception à la reconnaissance des

[146] Fabry, 2010, pp. 9-11.
[147] L'Allemagne nazie a habilement utilisé ce concept pour revendiquer les territoires d'autres États européens où vivaient des germanophones.
[148] Fabry, 2010, p. 118.
[149] Article 11 : « Les États contractants consacrent de façon définitive, comme norme de leur conduite, l'obligation précise de ne pas reconnaître les acquisitions de territoires (...) obtenus par la force (...). Le

indépendances de fait était déjà actée dans la pratique avec l'invasion par le Japon de la Mandchourie et la création du Mandchukuo, dont le gouvernement était contrôlé par les Japonais[150].

Si, dans la pratique, la parenthèse wilsonnienne était refermée, l'idée de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est restée un principe théorique des relations internationales extrêmement présent.
Le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des États est quant à lui un principe de conduite internationale qui trouve son origine dans le traité de Westphalie (1648). Il est consacré par la charte des Nations-Unies en 1945 et renforcé par la résolution 1514 de l'Assemblée générale de l'ONU[151].
Les deux normes entrent clairement en conflit au moment de la décolonisation. En effet, reconnaître l'indépendance d'une colonie contre la volonté de l'État central revient à s'ingérer dans ses affaires internes et à remettre en cause ses frontières.
C'est alors le droit à l'autodétermination qui prévaut et les États issus des empires coloniaux sont largement reconnus. Néanmoins la norme de respect de la souveraineté reprend ses droits dès que ces nouveaux États ont intégré l'ONU : les sécessions internes (Katanga et Biafra) ne sont pas reconnues, si ce n'est de manière marginale.
La norme évolue alors également en ce sens que les conditions d'indépendance de fait énoncées par la convention de Montevideo ne sont plus nécessaires. Plusieurs États issus de la décolonisation sont en effet reconnus avant une indépendance effective.

La période contemporaine

Avec la fin de la guerre froide, l'éclatement des fédérations soviétique, yougoslave et tchécoslovaque a cependant été analysé par plusieurs chercheurs comme un retour du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au détriment de la norme de respect de la souveraineté[152]. À l'opposé de cet argumentaire, Fabry défend au contraire l'idée d'un maintien de la primauté du respect de la souveraineté des États, couplée à un retour de la reconnaissance conditionnelle. Cette pratique consiste, pour un État ou un groupe d'États, à poser des conditions explicites à la reconnaissance. Nous nous trouvons donc dans un régime restrictif, qui a refermé la parenthèse de la décolonisation durant laquelle la reconnaissance était plus facile. On peut d'ailleurs considérer que cette parenthèse avait déjà été refermée si l'on considère l'impossibilité pour les entités indépendantistes d'États issus de la décolonisation à être reconnus. Il est en tout cas

territoire des États est inviolable et il ne peut faire l'objet d'occupation militaire, ni d'autres mesures de force imposées par un autre État ».
[150] Seules l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne et l'Union soviétique avaient reconnu le Manchukuo.
[151] « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960. En ligne : http://www.un.org/fr/decolonization/declaration.shtml. Consulté le 10 janvier 2017.
[152] Voir par exemple : David, Raic, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002 ; John, Dugard, « Secession: Is the Case of Yugoslavia a Precedent for Africa ? ». *African Journal of International and Comparative Law,* n° 5, 1993, pp. 163-175 ; Gerry J., Simpson, « Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age », *Stanford Journal of International Law*, Vol. 32, 1996, pp. 255-286.

clair que, dans la pratique contemporaine, le principe d'intégrité territoriale a pris le dessus sur celui de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes[153].

1.2.1 Les conditions liées à la politique extérieure de l'entité indépendantiste

Les normes concernant la politique extérieure de l'entité indépendantiste concernent d'abord celles avec son État hôte et les conditions dans lesquelles se déroule l'indépendance. Plusieurs conditions et prescrits ont également été émis à propos des relations extérieures avec d'autres États, en particulier les États voisins de l'entité indépendantiste.

Le respect de l'intégrité territoriale et l'obligation de l'accord négocié

Dès 2001, Mark Zacher avançait que le respect de l'intégrité territoriale et des frontières constituait la norme cardinale des relations internationales contemporaines[154]. Si son analyse évoquait la reconnaissance internationale, elle n'explorait pas les implications de cette norme pour le sujet qui nous intéresse.
Fabry (2010) avance comme thèse que le respect de la souveraineté des États et de l'intégrité territoriale sont les principes cardinaux qui régissent la reconnaissance des nouveaux États. La norme de l'intégrité territoriale se justifie notamment à des fins de stabilité du système international. L'objectif est en effet de dissuader les sécessions violentes et/ou unilatérales.

La conséquence directe de cette norme est l'obligation d'un accord négocié entre l'État central et l'entité désirant son indépendance. La sécession unilatérale est ainsi proscrite. Historiquement, l'obligation du consentement de l'État a toujours été affirmée. Mais dans les faits, il apparaît que la reconnaissance internationale précède dans presque la moitié des cas le consentement de l'État hôte[155].
Néanmoins, si l'on se concentre sur la période post guerre froide, Fabry affirme cependant que cette norme et ses conséquences s'appliquent pleinement. Il appuie sa démonstration sur une étude fouillée et particulièrement convaincante de la reconnaissance des États apparus depuis 1991[156].

Des exceptions sont cependant constituées par les reconnaissances des anciennes républiques yougoslaves et, plus récemment, du Kosovo sans l'accord de Belgrade. Fabry souligne que la reconnaissance des premières ne s'est faite qu'après que la fédération yougoslave eut cessé d'exister aux yeux de la communauté internationale[157]. Le cas du Kosovo constitue en revanche bien une exception. L'indépendance s'est en effet réalisée en dépit de l'opposition affirmée de la Serbie, mais a été reconnue par 113

[153] Ker-Lindsay, 2012, p. 30.
[154] Zacher, 2001.
[155] Coggins, 2011, p. 446.
[156] Fabry, 2010, pp. 181-204.
[157] *Ibid.*, p. 192.

États. Fabry souligne ici que la déclaration d'indépendance du Kosovo ne s'est faite qu'après des années de négociations infructueuses, et après que l'envoyé spécial pour les Nations-Unies, Maarti Athissari eut estimé que l'indépendance « sous supervision de la communauté internationale » était la meilleure solution. Plusieurs États ayant reconnu le Kosovo ont, fait exceptionnel, précisé que cette reconnaissance ne constituait pas un abandon de la doctrine postcoloniale de respect de l'intégrité territoriale, mais une exception *sui generis* non créatrice d'un précédent[158]. Ils ont donc bien reconnu la norme à laquelle ils admettent déroger pour ce cas « unique »[159].

On peut donc considérer que le respect de l'intégrité territoriale et l'obligation d'un accord négocié avec l'État hôte constituent toujours une norme guidant les États dans leur prise de décision en matière de reconnaissance internationale.
Précisons cependant que le « consentement » de l'État hôte peut être obtenu sous une forte pression internationale (Monténégro, Timor-Oriental) ou à la suite d'une défaite militaire (Érythrée).

Le respect de l'intégrité territoriale ne se limite d'ailleurs pas aux relations entre l'entité indépendantiste et l'État hôte. Pour pouvoir être admise comme un nouvel État dans la communauté internationale, l'entité indépendantiste devra également respecter l'intégrité territoriale des États voisins et leurs frontières. Si cette exigence a été mise en lumière par Paquin concernant la politique américaine de reconnaissance internationale[160], il s'agit d'une condition posée plus généralement par l'ensemble des États et par l'ONU. Crawford note ainsi que, en cas de contentieux territorial avec un État voisin, les chances d'une reconnaissance rapide et généralisée sont très réduites[161].

Le non-recours à la force

La proscription du recours à la force peut apparaître comme une conséquence logique de l'obligation de l'accord négocié. La réalité est cependant plus complexe. En effet, l'État hôte peut « consentir » à l'indépendance d'une partie de son territoire à la suite d'une défaite militaire. L'acceptation de l'indépendance fait alors partie de l'accord de paix. Une victoire militaire décisive peut ainsi constituer une base légitime pour une demande de séparation consensuelle. Retenons donc qu'un accord est nécessaire, quelles que soient les circonstances dans lesquelles il a été concédé ou négocié. La violence n'est donc pas proscrite, mais une victoire militaire seule ne suffit pas.
Il reste néanmoins que la violence est corrélée négativement avec la reconnaissance[162]. Certains États peuvent en effet être réticents à reconnaître une entité qui a utilisé la violence pour parvenir à une indépendance de fait.

[158] Fabry, 2010, p. 204.
[159] L'argumentaire concernant ce caractère unique et sa critique seront développés dans le chapitre 5, section 2.3.2 de la thèse.
[160] Paquin, 2010, p. 39.
[161] James, Crawford, *The Creation of States in Public International Law*, University of Oxford, 1976, p. 49.
[162] Coggins, 2011, p. 458.

1.2.2 Les conditions liées aux politiques internes de l'entité indépendantiste

L'existence de normes liées à la situation interne des États est en contradiction directe avec le principe de non-ingérence dans les affaires internes. Néanmoins, une entité indépendantiste qui n'est pas encore reconnue ne bénéficie pas de ce principe, réservé aux États membres de l'ONU. Elle se trouve donc dans un état de fragilité qui la met en situation de se voir imposer ce genre de conditions. Mais le fait est que ces prescrits démocratiques ne sont pas toujours une exigence dont le respect est nécessaire à la reconnaissance internationale.

Le respect des droits de l'homme et de la démocratie

L'exigence de démocratie envers un gouvernement demandant la reconnaissance internationale découle directement du droit à l'autodétermination[163]. Il est en effet logique que, voulant se détacher de la tutelle de l'État central, le peuple soit en mesure d'influer sur le gouvernement et non qu'un dictateur local remplace le gouverneur colonial. Cependant, ce critère n'est pas reconnu, sinon de manière marginale, avant la fin du XXe siècle[164].
L'exigence de démocratie apparaît véritablement au moment de l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie. Elle émane alors des États-Unis et des États membres de la CEE. Ces derniers ont répété ces exigences à plusieurs reprises durant les conflits yougoslaves, ce qui laissait à penser qu'elles pouvaient correspondre à une nouvelle norme. Mais nous verrons que celle-ci n'a dans les faits pas été mise en pratique de manière uniforme (*cf.* chap. 4).

Un aspect particulier lié au respect de la démocratie concerne la nécessité de vérifier que la population de l'entité aspirant à l'indépendance soutient cette évolution. Ceci peut se faire par un référendum, une consultation populaire ou par d'autres moyens[165]. Il convient d'abord de clarifier le fait qu'une consultation de la population ne permet pas, à elle seule, d'accéder à la reconnaissance internationale[166]. Si elle n'est pas suffisante, il semble bien qu'il s'agisse d'une condition nécessaire au vu de la pratique contemporaine. Le fait est que toutes les indépendances réalisées après la fin de la

[163] Thomas D., Grant, *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*. Greenwood Publishing Group, 1999, p. 94.
[164] La première prise en compte du critère démocratique semble avoir concerné la Guinée-Bissau (1973). Plusieurs États auraient hésité à reconnaître l'indépendance de l'ancienne colonie du fait du caractère non démocratique du mouvement d'indépendance (Crawford, James, 1976).
[165] Les élections législatives au Kosovo ont ainsi tenu lieu de consultation populaire sur ce point. En effet, les partis ayant clairement dit qu'ils déclareraient l'indépendance au lendemain du scrutin ont recueilli plus de 80 % des voix.
[166] Le 1er décembre 1991, l'Ukraine a réalisé un référendum qui a montré que 92 % de la population était en faveur de l'indépendance. Seuls le Canada et la Pologne ont reconnu le nouvel État à la suite de celui-ci. Les autres États occidentaux ont tous attendu l'éclatement de l'URSS pour le faire (Fabry, 2010, p. 185).

guerre froide l'ont été après vérification de ce soutien[167]. La seule exception à ce sujet est constituée par la séparation de velours de la Tchécoslovaquie[168]. La plupart des reconnaissances officielles d'un nouvel État mentionnent par ailleurs la volonté populaire parmi les motifs de reconnaissance.

Pour autant, les conditions dans lesquelles la volonté populaire est exprimée sont très variables et parfois fort discutables. Les référendums d'indépendance des républiques yougoslaves et soviétiques se sont ainsi déroulés dans des circonstances très éloignées des standards internationaux en la matière. Mais les indépendances plus récentes reconnues par l'ensemble de la communauté internationale (Timor-Oriental, Monténégro, Sud-Soudan) ont fait l'objet de référendums en bonne et due forme sous supervision internationale. Le cas du Kosovo fait ici encore exception. Mais force est de constater que les États s'opposant à sa reconnaissance ont rarement justifié leur décision par l'absence de référendum.

Si la volonté populaire semble nécessaire, la forme par laquelle celle-ci est vérifiée semble donc être relativement libre. Elle dépend en réalité des traditions politiques locales et de la pratique du référendum.

Le respect des droits des minorités

Le respect par un État de ses minorités n'est pas seulement un enjeu interne. Les persécutions religieuses ou nationales ayant souvent été des causes de conflits, il est présent dans les accords entre États au moins depuis la Renaissance. L'exigence faite à un nouvel État de respecter ses minorités est donc également un enjeu de sécurité régionale[169]. C'est aussi dans ce souci de relation de bon voisinage entre États que la Commission Badinter avait particulièrement insisté sur la protection des minorités dans les États issus de la Yougoslavie. Dans le cas de la Croatie, veiller à la protection de la minorité serbe permettait d'enlever à la Serbie un argument à poursuivre les hostilités. Outre le cas yougoslave, la question du respect des minorités fut présente dans au moins deux autres cas : le Québec et les îles Aland. Dans le cas du Québec, la Cour suprême du Canada indique, dans son arrêt du 20 août 1998, que le Québec ne peut se prévaloir du droit des peuples à l'autodétermination car il « ne constitue pas un peuple colonisé ou opprimé »[170]. Le même raisonnement est mené par la Société des Nations dans sa décision du 25 juin 1921 à propos des îles Aland. La possession par la Finlande est confirmée après que le gouvernement finlandais ait accordé une large autonomie à ces îles dont la majorité des habitants souhaitaient le rattachement à la Suède. La

[167] Concernant les États issus de l'URSS et de la Yougoslavie, la nécessité de vérifier le soutien de la population était affirmée dans les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique* et la *Déclaration sur la Yougoslavie*. Elle fut réaffirmée par la Commission Badinter et celle-ci demanda expressément la tenue d'un référendum en Bosnie (voir Avis n° 4).

[168] Rappelons que les élections précédant la séparation de velours n'ont pas évoqué cette question. Elles ne peuvent donc pas être considérées comme des élections référendaires comme ce fut le cas de celles précédant la déclaration d'indépendance du Kosovo. Le cas de la partition de la Tchécoslovaquie sera étudié au chapitre 4, section 1.4 de la thèse.

[169] Grant, 1999, p. 96.

[170] Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 RCS 217, 1998 CanLII 793 (CSC).

commission de juristes chargés de cette question précisa qu'un rattachement à la Suède aurait été possible s'il s'agissait de « la seule manière de préserver la langue suédoise sur les îles Aland » ou s'il avait été constaté « un abus continu et manifeste du pouvoir souverain au détriment de la partie de la population de l'État dont il est question »[171]. Ces deux décisions se situent dans la logique déjà évoquée d'un droit à l'autonomie interne qui, s'il est refusé, ouvre la voie à un droit à l'auto-détermination[172].

Cependant le respect des minorités constitue, à l'instar de l'exigence démocratique, un critère qui est loin d'être nécessaire à la reconnaissance internationale. En effet, la communauté internationale manque souvent de moyens pour vérifier que la protection et les garanties de non-discrimination sont bien appliquées. Cette situation apparaît représentative des limites à exiger, de la part d'États étrangers, des dispositions relevant de l'ordre interne.
Grant estime néanmoins que le respect des droits des minorités est exigé de plus en plus systématiquement, en tout cas d'un point de vue formel, par la communauté internationale[173]. La question de savoir si l'on peut qualifier cette exigence de norme en matière de reconnaissance internationale reste ouverte.

La légitimité constitutionnelle

Au moment de l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie, l'idée a émergé chez certains juristes américains que pour qu'un État soit reconnu, il fallait une certaine légitimité constitutionnelle au processus d'indépendance. En d'autres termes, le départ d'une des composantes de la fédération devrait être prévu par sa Constitution[174]. Ce raisonnement s'appuyait sur le fait que tant les Constitutions yougoslaves que soviétiques contenaient cette possibilité.
Néanmoins celles-ci constituaient une exception et la plupart des nouvelles indépendances se font sans qu'une Constitution ne le prévoie[175]. Surtout, ce critère n'a pas été déterminant dans les cas yougoslaves et soviétiques.
Dans le cas de l'URSS, le droit de retrait inscrit dans la Constitution n'a pas empêché Moscou de s'opposer par la force à la sécession des États baltes durant l'année 1991. Concernant la Yougoslavie, la Constitution reconnaissait effectivement le droit à l'indépendance, mais spécifiait que toutes les républiques devaient donner leur accord au départ de l'une d'entre elles[176].
Il apparaît donc difficile de voir dans la présence d'une procédure de retrait dans la Constitution de l'État hôte un critère permettant de reconnaître une entité indépendantiste.

---

[171] Diane F. Orentlicher, "International Responses to Separatist Claims" in Stephen Macedo, Allen Buchanan (ed.), *Secession and Self-Determination*, New York University Press, pp. 40-41.
[172] Voir chapitre 1, section 3.3.3.
[173] Grant, 1999, p. 96.
[174] *Ibid.*, p. 98.
[175] Grant souligne que cela n'a en soi rien de contradictoire puisqu'une sécession rompt tous les liens juridiques et constitutionnels de l'entité indépendantiste avec son ancien État (*Ibid.,* p. 98).
[176] *Ibid.,* p.99

La *Remedial secession*

En dernier lieu, mentionnons l'idée de la *Remedial secession* connue aussi sous le nom de *« just cause theory of secession »*[177]. Dans le droit fil de la responsabilité de protéger, cette théorie accorderait le droit à une population de faire sécession au cas où des violations des droits humains à grande échelle seraient commises contre elle. Cette conception trouve également sa logique dans le droit qu'ont obtenu les peuples colonisés d'accéder à l'indépendance.
Dans ce cas, l'accord de l'État central ne serait pas nécessaire à une reconnaissance internationale. Le Kosovo constitue le cas typique où cette théorie pourrait expliquer la reconnaissance d'un certain nombre d'États malgré l'absence d'accord négocié avec Belgrade. Pourtant, l'argument de violation des droits de l'homme n'a été avancé que par peu de pays et, lorsqu'il l'a été, le fut de manière secondaire[178].

Conclusion :

Au vu de ce qui précède, la seule norme qui semble bien régir la reconnaissance des nouveaux États est donc constituée par le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des États. Concrètement le respect de cette norme se traduit par la nécessité d'un accord négocié entre l'État hôte et l'entité indépendantiste ainsi que, pour cette dernière, l'obligation de respecter les frontières des États voisins. Rappelons que cet accord peut parfois advenir sous la contrainte, qu'il s'agisse d'une pression internationale ou à la suite d'une défaite militaire de la part de l'armée de l'entité indépendantiste. Un État ne se sépare pas facilement d'une partie de son territoire.
Il convient également de noter que, même si cette norme a un caractère théoriquement global (comme toute norme internationale), elle n'a pas la même importance selon les États. Par exemple, le Canada et le Royaume-Uni apparaissent moins déterminés à empêcher un territoire de faire sécession sans l'accord de l'État central, en particulier lorsque la volonté populaire est manifeste[179]. Mais même dans ces cas l'opposition traditionnelle à la sécession unilatérale reste forte[180].

Il apparaît en revanche que le non-respect des conditions posées relatives à la politique interne de l'entité indépendantiste n'entraîne pas forcément une absence de reconnaissance. En mentionnant des critères liés à la démocratie et au respect des droits

[177] Ker-Lindsay, 2012, p. 37.
[178] Grace, Bolton et Gezim Visoka, « Recognizing Kosovo's Independence: Remedial Secession or Earned Sovereignty? », Working Paper, Oxford, Oxford University, 2010.
[179] Ker-Lindsay, 2012, p. 35 citant John McGarry, "Forewords" in Tozun Bahceli, Barry Bartman et Henry Srebrnik (ed.), *De Facto States: The Quest for Sovereignty,* Londres, Routledge, 2004.
[180] Un avis de la Cour suprême du Canada à propos du Québec affirmait ainsi qu'il n'y avait pas de droit unilatéral à la sécession. Mais dans le même avis, la cour énonçait que, dans le cas où la population québécoise décidait de voter en faveur de l'indépendance, le Canada devait entamer des négociations de bonne foi pour trouver une issue à la crise (Ker-Lindsay, 2012, p. 36). On peut considérer cette position comme une synthèse intéressante entre le respect de l'intégrité territoriale de l'État et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

de l'homme, les pays occidentaux entendaient peut-être, même de manière inconsciente, définir ce que devait être un État aujourd'hui. Sachant que de nombreux États dans le monde ne respectent pas eux-mêmes ces prescriptions, il n'y a rien d'étonnant à ce que ces normes ne se soient pas imposées.

En outre, l'imposition de telles normes rendrait encore plus difficile la reconnaissance de nouveaux États. Surtout, l'utilisation de notions aussi floues que l'État de droit ou la démocratie ouvrirait la porte à toutes les interprétations et rendrait la reconnaissance encore plus politique qu'elle ne l'est aujourd'hui[181].

Enfin, même si ces conditions peuvent être respectées par un État au moment de sa reconnaissance, rien ne l'empêche de modifier sa politique une fois la reconnaissance acquise. Il n'est en effet pas possible d'annuler une reconnaissance internationale et, une fois reconnu, l'État est, à l'instar des autres États membres de l'ONU, protégé par le principe de non-ingérence dans les affaires internes. La seule norme qui semble concrètement applicable est constituée par la nécessité de vérifier le soutien populaire au processus d'indépendance au moment de celle-ci.

[181] Ker-Lindsay, 2012, p. 35. Ker-Lindsay cite également Grant « when the statuses at issue are as slippery as constitutionalism or even democracy, Realpolitik can all too readily enter the procès of adjudging their attainment » (1999, p. 122).

2. Approches centrées sur les États et leurs intérêts

Malgré l'existence de normes et leur respect global par les États, la pratique en matière de reconnaissance internationale diffère d'un État à l'autre[182]. Les approches prenant l'État comme niveau d'analyse sont donc utiles et complémentaires de l'approche par les normes. Elles permettent notamment d'expliquer les comportements divergents par rapport au reste de la communauté internationale. Elles sont surtout utiles pour expliquer le comportement des États lorsque certaines entités divisent cette dernière, comme c'est le cas de la Palestine et du Kosovo. Étant donné que notre objet de recherche concerne précisément un de ces cas, identifier les différents facteurs de la décision étatique en matière de reconnaissance internationale est particulièrement utile.

Il convient cependant de préciser que les références ici présentées n'ont pas toutes spécifiquement pour objet la reconnaissance internationale mais des thématiques proches. C'est notamment le cas du soutien par des puissances extérieures à des groupes sécessionnistes ou nationalistes (que ce soutien soit financier, matériel, militaire ou politique) et des déterminants de ce soutien. Ce faisant, il peut paraître pertinent de transposer les résultats de ces études sur la reconnaissance internationale qui constitue une forme de soutien à un groupe sécessionniste.

Ces deux aspects sont pourtant différents pour au moins deux raisons. En premier lieu, la reconnaissance internationale est le soutien le plus important que peut offrir un État à une entité indépendantiste. Un État peut en effet soutenir un mouvement indépendantiste de manière plus modérée ou discrète (même si le soutien peut être militaire) sans aller jusqu'à la reconnaissance internationale. Une reconnaissance internationale est, par définition, ouverte et affirmée, ce qui peut entraîner des représailles ou des condamnations si un État fait cavalier seul dans ce domaine.
En second lieu, un aspect particulier de la reconnaissance est constitué par le fait que, si un État ou un nombre très réduit d'États sont les seuls à reconnaître une entité, cela a peu de conséquences pour cette dernière et ne constitue le plus souvent pas son objectif.
Le Kosovo par exemple, bien que reconnu par plus de la moitié des États membres de l'ONU, cherche activement à l'être pleinement. La chose est encore plus visible pour l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. L'important pour ces « États » est le soutien concret (militaire et économique) de la Russie et non la reconnaissance officielle par cet État et par quelques autres.

Étant donné tant l'obligation de manifester ouvertement la reconnaissance que le peu d'intérêt à le faire de manière isolée, la reconnaissance internationale constitue une forme de soutien particulière qui n'obéit pas forcément aux mêmes déterminants que des soutiens d'une autre nature.

[182] Grant, 1999, p. 23.

Les faits confirment cette distinction théorique. Dans l'Afrique postcoloniale, la reconnaissance de nouveaux États est extrêmement rare[183] alors que le soutien d'États tiers à des groupes ethniques dissidents (indépendantistes ou non) est un phénomène presque banal [184] . Étant donné la rareté des études traitant directement de la reconnaissance internationale, nous utiliserons tout de même celles traitant du soutien à des groupes sécessionnistes, tout en ayant à l'esprit les limites et réserves ici exprimées.

2.1 Explications inspirées de la théorie réaliste

Une première série d'explications à la décision de reconnaître ou non un nouvel État trouve son fondement dans l'application de la théorie réaliste. Elles peuvent être divisées en deux catégories.
La première s'intéresse au rapport de force interne entre l'État hôte et l'entité indépendantiste. Elle part du principe qu'à partir du moment où un territoire est occupé de manière durable et sécurisé par les forces indépendantistes, la reconnaissance advient dans un délai plus ou moins long.
La seconde catégorie d'explications estime que la reconnaissance internationale est utilisée comme un instrument de puissance classique. Les États auraient donc tendance à l'utiliser pour favoriser leurs alliés ou défavoriser leurs ennemis.

2.1.1. Niveau domestique : le critère d'effectivité

Comme nous l'avons vu, la première explication concernant la reconnaissance internationale a consisté à considérer qu'un État était reconnu lorsqu'il remplissait les critères énoncés par la convention de Montevideo. Mais il est vite apparu que ces critères – population permanente, territoire déterminé et gouvernement – étaient trop restrictifs et que nombre d'États étaient reconnus avant d'avoir toutes ces caractéristiques. Ces conditions correspondaient davantage à la situation d'un État tout à fait établi et qui a achevé son processus de reconnaissance.
La même idée est alors remplacée par le critère d'effectivité qui peut être énoncé comme suit : un État est reconnu s'il contrôle effectivement son territoire. La question de la prise de décision en matière de reconnaissance internationale serait donc évacuée ou réduite à l'observation d'une victoire militaire des forces indépendantistes ou d'un accord avec l'État hôte.
Cette approche est déjà démentie par le fait que la reconnaissance est un acte politique libre et discrétionnaire qui relève du jugement de chaque État et non de la situation sur le terrain.

[183] Le Biafra avait été reconnu par seulement quatre États et le Katanga par aucun. L'Érythrée (1993) et le Sud-Soudan (2011) constituent les seuls cas d'États africains apparus après la fin de la décolonisation.
[184] Par exemple, la Belgique a soutenu activement le Katanga sans jamais reconnaître cet État. La France avait également soutenu matériellement le Biafra sans jamais le reconnaître officiellement.

Dans les faits, des États tout à fait établis se sont vu refuser de manière durable leur reconnaissance (Chine communiste, par exemple). Encore aujourd'hui, plusieurs « États » ne sont pas reconnus (Somaliland) ou ne le sont que de manière marginale (Abkhazie, Ossétie du Sud, Chypre Nord)[185]. Inversement, plusieurs États ont été reconnus avant que le gouvernement n'ait un contrôle effectif sur le territoire. Ce fut le notamment le cas de Croatie et de la Bosnie-Herzégovine, mais aussi de plusieurs États africains au moment de la décolonisation. Il serait néanmoins possible de considérer les premiers cas cités comme des exceptions et, pour les seconds, d'estimer que la reconnaissance internationale anticipe parfois le contrôle effectif.

Statistiquement, le nombre de reconnaissances se faisant en contradiction avec le principe d'effectivité est pourtant significatif. Dans son étude, Coggins[186] classe ainsi les échecs et succès en termes de reconnaissance en fonction de l'issue de la guerre d'indépendance. Même lorsque la victoire d'un des camps est nette, celle-ci ne détermine pas la reconnaissance internationale[187]. Même si l'on observe une corrélation entre maîtrise du territoire et reconnaissance, il convient de s'interroger sur le sens du lien causal entre les deux phénomènes. Pour une entité indépendantiste, la reconnaissance internationale permet en effet d'asseoir son autorité sur son territoire. Outre la légitimité qu'offre celle-ci, elle permet de recevoir des aides directes (fourniture d'armes ou intervention directe d'un État tiers, voire de l'ONU).

Surtout, la majorité des indépendances se font sans guerre, et se réalisent avec le consentement de l'État hôte[188]. Le critère d'effectivité de contrôle du territoire n'est donc pas pertinent. Il est évidemment possible de considérer que si c'est le gouvernement central qui accorde l'indépendance, son administration passe *de facto* sous le contrôle du nouvel État et que le critère d'effectivité est satisfait. Mais c'est alors l'explication par le respect de la norme internationale qui est pertinent.
Concrètement, l'occupation effective du territoire est rarement mentionnée lors d'une déclaration de reconnaissance internationale comme un critère ayant justifié cette décision[189]. Cette absence est on ne peut plus logique. En effet, énoncer qu'il suffit de contrôler un territoire pour être reconnu internationalement aurait pour conséquence directe d'encourager les rébellions armées en envoyant comme message que la loi du plus fort s'applique.

[185] Voir liste en annexe 2.
[186] Coggins, 2011, p. 445.
[187] En cas de victoire des forces indépendantistes (15 cas recensés de 1931 à 2002), la reconnaissance est ainsi refusée dans 2 cas. Inversement, 4 défaites militaires des indépendantistes (sur 22 cas) ont eu pour conséquence une reconnaissance internationale.
[188] De 1931 à 2002, Coggins (2011, p. 445), recense 85 indépendances réalisées sans violence contre 17 faisant suite à un conflit armé.
[189] Dans le cas des États issus de la Yougoslavie, ni la CEE ni la commission Badinter n'ont mentionné le contrôle effectif du territoire comme un critère à prendre en compte pour la reconnaissance des nouveaux États.

2.1.2 La recherche de puissance et de sécurité

Les explications relatives à la recherche de la puissance et de la sécurité découlent directement du paradigme néo-réaliste. Celui-ci se divise en deux courants principaux : le réalisme offensif et défensif. Selon le néo-réalisme défensif, les États recherchent avant tout la sécurité et la stabilité. Stephen Saideman est l'un des rares chercheurs à avoir appliqué la logique du réalisme défensif aux soutiens aux mouvements séparatistes. Son postulat est le suivant :

> « since balancing is the most central pattern in international relations for realists, we ought to expect that states will tend to support the weaker states and assist separatist movements in the stronger, more threatening states » [190].

En menant une étude à la fois qualitative et quantitative, Saideman démontre que ce postulat n'est que rarement confirmé par les faits.
De manière plus générale, Alexis Heraclides démontre quant à lui que les préoccupations en matière de sécurité et d'équilibre des puissances n'expliquent pas les interventions des tiers dans un conflit interne[191]. La vérification de l'approche néo-réaliste défensive fait donc défaut.

Le réalisme offensif avance quant à lui un autre argument. Se concentrant sur la maximalisation de leur pouvoir, les grands États encourageraient les groupes sécessionnistes dans les États plus faibles. Ces derniers seraient en effet incapables de riposter à l'intervention d'un État plus puissant. Heraclides démontre cependant que les forces sécessionnistes évoluant dans des États faibles ne reçoivent pas davantage de soutien extérieur des États les plus puissants[192].

Coggins teste quant à elle l'explication néo-réaliste de la reconnaissance internationale en posant son hypothèse de manière plus simple : « states should use recognition strategically to strengthen or protect themselves and to weaken their ennemies »[193]. En d'autres termes, les États devraient reconnaître des entités indépendantistes issues d'un État hôte ennemi et au contraire être réticents à reconnaître celles issues de leurs alliés. Son test n'est pas concluant et ne montre pas de véritable corrélation[194]. Il met en lumière la pertinence de cet argument uniquement pour la politique de reconnaissance de l'URSS durant la guerre froide. Cela n'a rien d'étonnant dans la mesure où la quasi-totalité des indépendances de cette période concerne la décolonisation durant laquelle des membres de l'OTAN (France et Grande-Bretagne en tête) perdent des territoires. En réalité, presque tous les États du monde reconnaissent ces nouveaux États, y compris les alliés des ex-puissances coloniales.

---

[190] Stephen, Saideman, *The Ties That Divide : Ethnic Politics, Foreign Policy and International Conflict*, New York, Columbia University Press, 2001, p. 9.
[191] Heraclides, 1990.
[192] Stephen, Saideman, « Discrimination in International Relations: Analysing External Support for Ethnic Groups », *Journal of Peace Research*, Vol. 39, N° 1, 2002, pp. 27-50.
[193] Coggins, 2011, pp. 449-450.
[194] *Ibid.*, p. 459.

Dans la période post-guerre froide, l'explication de la politique de reconnaissance internationale par la recherche de puissance est en contradiction avec l'attitude observée. Si l'on suit la logique de la recherche de puissance, les pays occidentaux auraient ainsi dû reconnaître très vite les républiques soviétiques (Pays baltes et Ukraine) qui voulaient sortir de l'URSS dès avant sa dissolution. Les nouveaux États ont bien été reconnus, mais seulement une fois que l'URSS a été dissoute et donc après que Moscou l'eut accepté. Les Occidentaux n'ont en réalité jamais voulu froisser l'URSS sur ce point[195]. De même, selon cette logique, les États occidentaux auraient dû reconnaître la Tchétchénie, ce qui n'a jamais été le cas[196]. Les seuls cas post guerre froide qui peuvent se rattacher à cette logique sont le Kosovo, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud[197].
L'utilisation de la reconnaissance internationale à des fins de recherche de puissance ou de sécurité ne semble donc pas concluante. Cette idée se heurte d'ailleurs au constat que les différents États qui composent la communauté internationale prennent rarement des décisions divergentes quant à savoir s'il faut ou non reconnaître un nouvel État (*cf.* section 1.5).

2.2. La fragilité interne

Le raisonnement sous-tendant la prise en compte de la fragilité interne de l'État qui prend la décision de reconnaître est simple : un État menacé en interne par des groupes séparatistes craindra de donner l'impression à ces groupes qu'il peut accepter une indépendance trop facilement. Il aurait logiquement tendance à se montrer plus ferme et exigeant en termes de reconnaissance internationale par rapport à un État ethniquement homogène qui ne connaît pas de telles menaces.

L'explication par la fragilité interne d'une attitude de non-reconnaissance a d'abord été développée dans le contexte africain. En effet, alors que l'extrême diversité ethnique de certains États issus de la décolonisation laissait présager la création de nouveaux États, c'est au contraire une extrême stabilité qui a été observée[198]. Ce phénomène a été expliqué dès 1987 par William Zartman : « The greater detterent to territorial revisionism has been the fear of opening a Pandora's box. If any boundary is seriously questionned, why not all the boundaries in Western Africa ? »[199].
La fragilité décourage ainsi les dirigeants de soutenir des sécessions dans d'autres États de peur d'encourager leurs propres séparatistes. Ce faisant, ces dirigeants renforcent la

[195] Fabry, 2010, p. 182.
[196] La déclaration d'indépendance avait été proclamée par le général Djokhar Doudaev le 1er novembre 1991 dans le contecte de l'éclatement de l'URSS (Aude Merlin et Anne Le Huérou, « Le conflit tchétchène à l'épreuve de la reconnaissance », *Cultures & Conflits*, Vol. 87, 2012, p. 48).
[197] De nombreux analystes voient d'ailleurs le conflit de 2008 en Géorgie et la reconnaissance de ces deux républiques par Moscou comme la conséquence directe de la reconnaissance par les États occidentaux du Kosovo. Moscou entendait ainsi signifier que, si les Occidentaux voulaient utiliser la reconnaissance internationale à des fins de puissance, ils avaient plus à perdre qu'à gagner.
[198] Voir Jackson et Rosberg, 1982 & Herbst, 1989.
[199] William, Zartman, *International relations in the new Africa*, Lanham, University Press of America, 1987, p. 109.

norme de l'intégrité territoriale qui sera martelée et défendue par l'Organisation pour l'unité africaine. L'explication par la fragilité interne se rapproche ainsi de celle par les normes et est, comme cette dernière, directement inspirées de la théorie néo-libérale institutionnaliste. Néanmoins, alors que l'approche par les normes entend expliquer l'attitude globale de la communauté internationale et de l'ensemble des États, la fragilité interne ne concerne pas tous les États puisqu'elle n'explique que l'attitude des États se considérant comme fragiles. Dans des régions comme l'Afrique où tous les États sont peu ou prou dans cette situation, les deux aspects sont difficiles à distinguer et se renforcent mutuellement[200].
Il convient de préciser que la menace sur l'intégrité territoriale de l'État n'a pas à être réelle. C'est en réalité la perception des dirigeants de cet État qui prime[201]. De même, il faut tenir compte du gain politique interne que peut espérer réaliser un dirigeant en se posant en garant de l'État face à une menace réelle ou supposée.

Au-delà du contexte africain, la vulnérabilité interne est aujourd'hui largement admise comme un facteur rendant les États concernés réticents à reconnaître un nouvel État ou à soutenir un mouvement sécessionniste. Si ce phénomène est souligné dans plusieurs études de cas, les recherches tendant à tester cette hypothèse de manière extensive et systématique sont rares.
Dans son article consacré à la réputation, Barbara Walter traite de l'impact de la fragilité d'un État non sur sa politique de reconnaissance internationale, mais sur son attitude face à des demandes internes d'indépendance ou d'autonomie[202]. Elle tente de déterminer si, confrontés à de telles demandes, les gouvernements sont attentifs à l'image qu'ils donnent, à la réputation qu'ils construisent en prévision d'autres demandes potentielles. Basé sur la théorie des jeux, son argument est que, confronté à une demande séparatiste, un État réagira différemment selon qu'il pense ou non devoir faire face à d'autres menaces du même ordre. Elle prend pour hypothèse que, s'il n'a pas d'autre menace, l'État central effectuera un calcul « rationnel » entre ce qu'il perd en cédant et ce qu'il risque de perdre en ne cédant pas (au besoin en engageant un conflit). Si d'autres menaces existent, le souci de réputation entre en revanche en jeu. L'État serait alors incité à être plus ferme pour dissuader les autres groupes demandant l'indépendance. Testant son hypothèse dans une étude quantitative, Walter démontre la prépondérance du souci de réputation en mettant ce facteur en concurrence avec deux autres variables indépendantes : l'importance du territoire contesté et le rapport de force entre les deux parties. Elle conclut : « governments are influenced more by the risks and costs of future challenges than by the costs of current ones »[203].

[200] Saideman (1997, p. 723) critique d'ailleurs Jackson et Rosberg (1982, p. 18) lorsque ceux-ci généralisent cette explication par la vulnérabilité interne à l'ensemble des États africains, supposant ainsi que tous les dirigeants africains craignent pour leur stabilité. Jackson et Rosberg ne font en réalité pas suffisamment la distinction entre la vulnérabilité interne et l'action des normes internationales.
[201] Benjamin, Neuberger, *National self-determination in postcolonial Africa*, Boulder, L. Rienner Publishers, 1986, p. 97.
[202] Walter, Barbara F., « Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but Not Others », *American Journal of Political Science,* Vol. 50, n° 2, 2006, pp. 313–330.
[203] *Ibid.*, p. 319.

Il semble par ailleurs que l'attention portée par les États à leur réputation soit un calcul efficace. Dans son étude, il apparaît que les États ayant été fermes lorsqu'ils ont été confrontés à leur première demande d'autonomie ou d'indépendance ont moins de chance d'en voir d'autres émerger que ceux qui ont fait des concessions (27 % de chances contre 59 %).

Si Walter se base sur l'attitude d'un État envers ses propres mouvements séparatistes et non envers ceux présents dans un autre État, l'importance accordée à la réputation va dans le sens d'une plus grande fermeté des États fragiles. La question est alors de savoir dans quelle mesure un État fragile considérera qu'accorder une reconnaissance internationale influe sur sa réputation et sur la perception que peuvent avoir les groupes ou les entités fédérées potentiellement séparatistes qui se trouvent sur son territoire. C'est la question du lien fait entre l'entité indépendantiste et sa propre situation que nous développerons ci-après dans la thèse (*cf.* chap. 3, section 2.3.2).

Coggins teste précisément l'attitude des États fragiles concernant la reconnaissance internationale, en reprenant le raisonnement de Walter. La corrélation est positive et significative : un État fragile a 21 % de chances de plus qu'un autre de ne pas reconnaître un nouvel État[204]. Coggins note que ce résultat est particulièrement convainquant puisque son étude ne concerne que la politique de reconnaissance des grandes puissances et que celles-ci ne sont pas considérées comme telles lorsqu'elles connaissent des troubles internes ou sont divisées (par exemple la France de 1940 à 1944 ou la Chine avant 1950). Les résultats de cette étude sont en contradiction avec ceux avancés par Saideman (*cf.* 2.4) et Heraclides[205].

Si Walter mène un raisonnement théorique, Coggins démontre donc directement que la fragilité interne a bien un impact sur la prise de décision en matière de reconnaissance internationale.

Le refus de reconnaître le Kosovo est le plus souvent imputé à la fragilité interne des États qui adoptent cette attitude, que ce soit dans les médias ou la littérature académiques. Un nombre impressionnant d'études universitaires viennent appuyer cette idée, mais sans être véritablement approfondies[206]. À rebours de cette tendance, Joakim Carbonnier conclut, au terme d'une analyse quantitative, que les États fragiles

[204] Coggins, 2011, pp. 460-461.
[205] Heraclides, 1990.
[206] Voir par exemple : Christian Axboe. Nielsen, « The Kosovo Precedent and the Rhetorical Deployment of Former Yugoslav Analogies in the Cases of Abkhazia and South Ossetia. » *Southeast European and Black Sea Studies,* Vol. 9, 2009, pp.171–89; Rein, Müllerson, « Precedents in the Mountains: On the Parallels and Uniqueness of the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia. » *Chinese Journal of International Law*, Vol. 8, n° 1, 2009, pp. 2–25; Eiki, Berg, « Re-Examining Sovereignty Claims in Changing Territorialities: Reflections Form 'Kosovo Syndrome'», *Geopolitics* 14, Vol. 14, n° 2, 2009, pp. 219–34; Edwin, Bakker, « The Recognition of Kosovo: Violating Territorial Integrity Is a Recipe for Trouble », *Security and Human Rights,* Vol. 19, n°3, 2008, pp. 183–86.

n'ont pas plus tendance que les autres à reconnaître le Kosovo[207]. Mais l'étude de Carbonnier apparaît biaisée en ce sens que, pour déterminer quels États sont menacés par des mouvements indépendantistes, il se contente de recenser les États ayant des régions autonomes[208]. Concernant le cas spécifique de la décision de la Slovaquie de ne pas reconnaître le Kosovo, Katarina Lezova avance quant à elle que la cause première de cette décision provient de facteurs politiques internes bien davantage que de la crainte du précédent[209].

2.3 La recherche de la stabilité

Il est possible de rapprocher les raisonnements tenus par Walter et Coggins avec la crainte d'un effet régional déstabilisateur en cas de reconnaissance d'un nouvel État. La fragilité ne concerne alors pas l'État qui prend la décision de reconnaître, mais un autre État dont on pense, à tort ou à raison, que la situation est liée au cas en question. L'importance de la stabilité régionale est avancée par Paquin dans son ouvrage consacré à la politique américaine en matière de reconnaissance internationale depuis la fin de la guerre froide[210]. Il avance l'idée que la recherche de la stabilité, en particulier régionale, est la principale motivation de la politique américaine[211].

Au-delà de la politique américaine, il est clair que la préoccupation de stabilité régionale est un élément qui entre en jeu dans la décision de reconnaître ou non une nouvelle entité. Par exemple, la politique de reconnaissance européenne envers les États issus de la Yougoslavie a été influencée par le risque d'éclatement de l'URSS[212]. De même, la volonté de l'Union européenne d'empêcher puis de retarder l'accession à l'indépendance du Monténégro semble influencée par le souci de ne pas déstabiliser le Kosovo voisin, lui aussi engagé dans un processus indépendantiste[213].

Les modèles présentés par Walter, Coggins et Paquin se rejoignent tous trois en ce sens qu'ils mettent l'accent sur la recherche de stabilité. Ils divergent en revanche quant à la nature des entités indépendantistes envers lesquels se prend la décision de

---

[207] Joakim, Carbonnier, *The Decision behind Diplomatic Recognition : A Quantitative Study of Taiwan and Kosovo*, Mémoire réalisé en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences Politiques, Lund University, 2010.

[208] *Ibid.*, p. 22.

[209] Katarina Lezova, The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State: The Case of Slovakia and the Kosovo Status Process, Thèse réalisée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences Politique, University of London, 2013. La thèse de Lezova est discutée et exploitée dans la section 2.3.3 du chapitre 3.

[210] Jonathan, Paquin, *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, pp. 28-52.

[211] Étant donné que nous revisiterons le modèle de Paquin dans la thèse, celui-ci sera détaillé au chapitre 3 (section 2.2).

[212] James, Steinberg, « International Involvement in the Yugoslavia conflict » In Lori Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations, 1993, pp. 27-75.

[213] International Crisis Group, *Montenegro's Referendum*, Europe Briefing n° 42, Bruxelles, International Crisis Group, 30 mai 2006.

reconnaissance (interne à l'État dont on étudie la décision chez Walter, externe chez Coggins et Paquin) et quant aux conséquences déstabilisatrices possibles (internes pour Walter et Coggins, régionales chez Paquin). Ces différences peuvent être synthétisées dans le tableau suivant :

	Entité indépendantiste par rapport à l'État dont on étudie la décision	Crainte de précédent pour
Walter (2006)	Interne	L'État prenant la décision
Coggins (2011)	Externe	L'État prenant la décision
Paquin (2010)	Externe	États voisins du cas (et États fragiles ?)

2.4 Les liens ethniques et culturels

L'idée ici présentée est qu'un État ayant des liens (amicaux ou antagonistes) ethniques ou culturels avec l'État hôte ou l'entité indépendantiste accordera ou non la reconnaissance internationale en fonction de ceux-ci. On peut citer comme exemple la reconnaissance par la seule Albanie du Kosovo lors de la première déclaration d'indépendance de cette province autonome en 1991 ou celle de la Palestine par l'ensemble des membres de l'Organisation de la coopération islamique.
L'importance de ce facteur est défendue par Saideman[214] qui le met en concurrence avec la vulnérabilité interne des États pour expliquer les soutiens externes à des mouvements indépendantistes. À travers l'étude de trois crises indépendantistes (Congo-Katanga, Biafra-Nigeria et Yougoslavie), il conclut que les liens ethniques sont un déterminant plus important que la vulnérabilité interne dans le soutien aux mouvements indépendantistes. L'intérêt du modèle présenté par Saideman est également de prendre en compte la dimension domestique de la prise de décision de soutenir ou non un mouvement indépendantiste. Celle-ci serait en effet prise selon le bénéfice que pensent pouvoir en retirer le ou les dirigeants des États concernés, par exemple par le renforcement d'un sentiment d'unité autour de l'ethnie majoritaire ou au pouvoir.

Malgré la conclusion de Saideman quant à la supériorité de l'explication par les liens ethniques sur la fragilité interne, sa démonstration n'apparaît pas convaincante, en tout cas pour ce qui concerne la décision de reconnaître ou non un nouvel État.
Tout d'abord, concernant les sécessions africaines du Katanga et du Biafra, Saideman applique une vision des liens ethniques assez tranchée, en réduisant ceux-ci à une opposition Noirs *versus* Blancs dans le cas du Katanga, et chrétiens *versus* musulmans dans le cas du Biafra.

[214] Saideman, 1997.

À propos du Katanga, Saideman part ainsi de l'idée qu'il s'agit d'une création de nature néocoloniale destinée à assurer la mainmise des anciens colonisateurs sur un territoire riche en matières premières. L'explication ethnique de l'évolution des attitudes belges et américaines (et de leur évolution) est convaincante[215]. Néanmoins, une simple explication prenant en compte le clivage gauche-droite l'est tout autant[216].

Dans le cas de la tentative de sécession du Biafra, Saideman reprend la dichotomie entre chrétiens et musulmans telle que présentée par les protagonistes. Ceci revient à supposer que les dirigeants étrangers aient vu le conflit en ces termes, ce qui est loin d'être sûr. Saideman part alors du principe que les États musulmans soutiendront le Nigeria, et les États chrétiens le Biafra. Sachant que, selon l'explication par la fragilité interne qu'entend remettre en cause Saideman, tous les États africains auraient dû soutenir le Nigeria ou rester neutres, la meilleure manière de mettre en concurrence les deux explications aurait été d'étudier l'attitude des États chrétiens d'Afrique. Mais Saideman ne prend que sept États africains chrétiens parmi les dix-huit États qu'il sélectionne. L'échantillon apparaît donc peu représentatif, d'autant qu'il y inclut la Rhodésie et l'Afrique du Sud[217]. En outre, Saideman estime que, dans le cas du Cameroun et de l'Ouganda, l'explication ethnique devrait conduire ces États à soutenir le Nigeria. Or ces deux États sont majoritairement chrétiens[218].

Surtout, l'étude de Saideman concerne le soutien à des entités indépendantistes et non la reconnaissance internationale en tant que telle. La différence est de ce point de vue très importante concernant les cas du Biafra et du Katanga puisque seuls quatre États ont reconnu le Biafra et aucun le Katanga. Ce très faible nombre de reconnaissances conforte en réalité les explications par la vulnérabilité interne et le respect des normes

Dans le cas de l'éclatement de la Yougoslavie, l'explication par les liens ethnique semble tout à fait pertinente en ce qui concerne les acteurs yougoslaves du conflit. Les Serbes et les Croates soutiennent en effet leurs minorités à l'extérieur de leurs républiques, en contradiction avec l'argument de la fragilité interne. Mais c'est ici oublier que la fragilité interne dissuade le soutien à des groupes externes de peur d'une sécession dans son propre État. Dans le cas de la Yougoslavie la guerre avait déjà éclaté et les sécessions déjà eu lieu. Il n'y avait donc plus de risque supplémentaire à éviter.
Concernant les États externes, Saideman reprend l'explication huntingtonienne d'une logique civilisationnelle en supposant que les États soutiendront les protagonistes en fonction de leur religion. Il est ainsi totalement incapable d'expliquer pourquoi la France, pays laïco-catholique appartenant, selon la typologie d'Huntington, à la civilisation occidentale, soutient la Serbie, État slave orthodoxe.

[215] *Ibid.*, pp. 733-736.
[216] Dans les deux États, le soutien au Congo (États-Unis) ou la prise de distance par rapport au Katanga (Belgique) se fait après l'arrivée au pouvoir respectivement des démocrates et des socialistes.
[217] Ces deux États étaient alors dominés par une élite blanche qui pouvait difficilement se sentir solidaire de la stabilité en Afrique.
[218] Ces deux États vont effectivement soutenir le Nigeria, ce qui est en contradiction avec l'explication ethnique si l'on s'en tient au caractère religieux.

Même si le caractère systématique ou supérieur de l'explication par le lien ethnique ou culturel ne peut être établi, il reste qu'il s'agit d'un puissant incitant qui ne peut être ignoré. Il convient cependant de souligner le caractère relativement rare des liens ethniques qu'entretient un État donné avec une région sécessionniste ou un État hôte.
De plus, l'approche par le suivisme (voir point suivant) montre que la reconnaissance internationale d'un grand nombre d'États est déterminée par la reconnaissance des grandes puissances. Or celles-ci n'ont que très rarement (voire jamais) de lien ethnique avec une région séparatiste ou un État hôte menacé. La Russie constitue ici une exception.
Si l'on peut estimer que, lorsque des liens ethniques existent, ceux-ci jouent un rôle important, dans tous les autres cas, ce sont d'autres facteurs qui déterminent la politique en termes de reconnaissance. Les liens culturels et ethniques semblent ainsi à même d'expliquer des attitudes divergentes par rapport au choix effectué par les grandes puissances et la majorité de la communauté internationale.

Une autre manière d'aborder le lien ethnique peut consister à étudier l'influence des diasporas et des groupes de pression ethniques présents sur le territoire des grandes puissances. Cet aspect est avant tout étudié dans le contexte étatsunien, où le lobbying est à la fois très présent et plus facile à étudier, et où les groupes ethniques n'hésitent pas à appuyer directement certains hommes politiques[219].
Même si cet aspect ne doit pas être négligé, Paquin suggère que ce lobbying n'est pas en mesure d'infléchir véritablement la politique étrangère des États-Unis, en particulier en matière de reconnaissance internationale[220]. Selon lui, peu de lobbys ethniques sont suffisamment bien organisés pour peser véritablement[221]. Surtout, les organisations représentant l'État hôte et l'entité indépendantiste auraient tendance à se neutraliser.

2.5 Le suivisme

Lorsque l'on étudie la reconnaissance internationale, on ne peut manquer d'être frappé par un phénomène de quasi-unanimité quant à la réaction des différents États face à une déclaration d'indépendance. Aujourd'hui, seuls trois cas divisent encore véritablement la communauté internationale : le Kosovo, Israël, la Palestine, et le Sahara occidental[222]. Comparés aux 194 États membres de l'ONU et aux six États *de facto* à

[219] On dispose par conséquent de plusieurs études sur l'influence de ces lobbys sur la politique étrangère américaine. Voir notamment : John, Mearsheimer, et Stephen, Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York, Farrar, Strauss and Giroux, 2007 ; Yossi, Shain, et Tamara, Cofman Wittes, « Peace as a three-Level Game: The Role of Diasporas in Conflict Resolution. » in Ambrosio, Thomas (ed.), *Ethnic Identity Groups and u.s. Foreign Policy*, Westport, Praeger, 2002, pp. 169-197; Zbigniew, Brzezinski, « A Dangerous Exemption: Why Should the Israel Lobby Be Immune from Criticism? », *Foreign Policy*, Vol. 63, N° 4, 2006.
[220] Paquin, 2010, p. 23.
[221] Les groupes de pression d'Américains d'origines grecques, juives, irlandaises et cubaines font ici exception.
[222] Voir la liste des États divisant la communauté internationale en annexe 3. Il convient de noter que de nombreux États ont rétracté leur reconnaissance du Sahara occidental en attente d'un règlement de la

qui la reconnaissance a été largement refusée[223], ces quatre cas apparaissent comme tout à fait marginaux.

Dès lors, comment expliquer ce quasi-unanimisme ? La première explication invoque la coopération et la présence de normes internationales en termes de reconnaissance (*cf. infra*). La seconde est le suivisme.
Cogins développe cet argument en partant de l'idée que tous les États ne mènent pas une politique de reconnaissance internationale et ne sont pas préoccupés par la reconnaissance ou non d'une entité sécessionniste. Seules les grandes puissances (et éventuellement les puissances régionales) seraient intéressées par ces questions. La plupart des États suivent ainsi les grandes puissances – et en premier lieu les cinq membres permanents du conseil de sécurité – dans leur décision de reconnaître ou non un nouvel État[224].

Couplé au fait que les grandes puissances tentent de coordonner leur politique en la matière (*cf.* section 1.1), ce phénomène expliquerait le fait que peu de cas divisent la communauté internationale.
Si cette coordination entre grandes puissances fonctionne dans la majorité des cas, il existe certaines situations (Palestine, Kosovo par exemple) pour lesquels un accord reste impossible. Il est alors intéressant de constater que lorsque les grandes puissances sont divisées, la communauté internationale l'est également. Dans les faits, cette division empêche le nouvel État d'être admis à l'ONU puisque cette admission suppose l'accord du Conseil de sécurité, et donc de chacun des cinq membres permanents. C'est cette constatation qui conduit Coggins à ne prendre en compte que les grandes puissances dans son étude sur la reconnaissance internationale[225].
Son étude confirme par ailleurs que la grande majorité des États se désintéressent de la question de la reconnaissance lorsqu'un nouvel acteur déclare son indépendance, et suivent le choix des grandes puissances[226].

Au final, si l'argument du suivisme permet d'expliquer l'attitude de la majorité des États, il n'explique pas celle des grandes puissances et des États qui prennent une décision contraire par rapport à ces dernières. En somme, cette explication ne fait que déplacer le problème. Elle permet néanmoins de cibler les États qu'il convient d'étudier pour comprendre l'attitude de l'ensemble de la communauté internationale.

question. Si l'on ajoute à cela le fait que 90 % des États membres de l'ONU ont reconnu l'État d'Israël, on peut dire que seuls la Palestine et le Kosovo divisent véritablement la communauté internationale aujourd'hui.
[223] Voir la liste en annexe 2.
[224] Fabry, 2010, p. 8.
[225] Coggins, 2011, p. 454.
[226] *Idem*.

Conclusion :

La recherche universitaire concernant la reconnaissance internationale s'est grandement enrichie depuis 2010. Avant cette date, celle-ci était principalement le fait de juristes ou concernait des discussions normatives autour de la relation entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et la souveraineté des États. Dans le domaine des Relations internationales, on assimilait trop souvent les déterminants de la reconnaissance internationale avec ceux du soutien à des groupes séparatistes.
La reconnexion avec la politique effectivement menée par les États est heureuse. Néanmoins, ces recherches peuvent apparaître comme éloignées les unes des autres et utilisant des méthodologies fort différentes. Alors que l'article de Coggins suit une méthodologie quantitative tout à fait classique, Paquin et Fabry mènent une analyse qualitative. Fabry y mêle une dimension historique tout à fait intéressante, mais qui peut conduire à un manque de systématisation. Enfin, l'étude de Ker-Lindsay prend également une approche qualitative très *« policy-oriented »* qui s'attache à éclairer, non la politique de reconnaissance, mais un aspect très particulier et connexe : la politique menée par les États voulant éviter la reconnaissance internationale d'un nouvel acteur.

Parmi ces recherches, Coggins est la seule à avoir mené une étude quantitative[227]. Celle-ci est extrêmement utile en ce sens qu'elle problématise bien plusieurs questions autour de la reconnaissance et donne une vue d'ensemble du phénomène. Néanmoins, on peut douter de la capacité des études quantitatives à véritablement expliquer les facteurs gouvernant la reconnaissance internationale. Nous voyons deux raisons essentielles à cela.
La première est que les études quantitatives ne sont pas véritablement en mesure de rendre compte du jeu diplomatique autour de la reconnaissance. Pour reprendre le cas de l'éclatement de l'URSS, le refus des États occidentaux de reconnaître, dans un premier temps, de nouvelles républiques doit clairement être interprété comme une volonté d'apaisement et de conciliation[228]. Mais il est loin d'être certains que ce délai soit pris en compte dans la base de données utilisée par Coggins. Ici, la simple comptabilisation de la reconnaissance des nouveaux États peut faire croire que les Occidentaux cherchent à affaiblir un ennemi alors qu'une étude plus approfondie montre qu'il s'agit au contraire de le ménager. Avec leur logique binaire (reconnaissance ou non-reconnaissance), les études quantitatives apparaissent donc incapables de prendre en compte des données essentielles comme les pressions exercées ou les variations dans la décision plus fines que le binaire reconnaissance/non-reconnaissance.
La seconde raison est constituée par le fait que la pratique en termes de reconnaissance des nouveaux États évolue dans le temps[229]. Fabry distingue ainsi six périodes depuis

[227] Saideman (1997) mène également une étude quantitative, mais concernant les soutiens à des mouvements séparatistes.
[228] Fabry, 2010, pp. 182-183.
[229] Coggins admet elle-même ce problème : « different factors will motivate external acceptance during different eras » (p. 462).

le XVIIIe siècle. Mais si l'on agrège l'ensemble des reconnaissances internationales, celles liées à la décolonisation sont surreprésentées et peuvent amener à généraliser des observations qui ne concernent qu'elles. Or le contexte de la décolonisation, où l'on assiste à une acceptation quasiment automatique des nouveaux États, est très particulier. Une étude quantitative telle que menée par Coggins conduit donc à agréger des données disparates au risque de généraliser des conclusions qui ne doivent pas forcément l'être. La solution logique consisterait alors à mener une étude quantitative sur une période donnée. Mais cela ne résout pas forcément le problème. Si l'on prend par exemple la période post guerre froide, la majorité des nouveaux États proviennent directement de la chute du communisme et de l'éclatement des fédérations soviétiques, yougoslaves et tchécoslovaques[230]. Dans une étude quantitative, les quelques cas qui ne sont pas liés à ces éclatements risquent donc de n'avoir aucun poids. On risquerait alors de leur appliquer des observations qui ne tiennent que pour la catégorie plus nombreuse. Or, les circonstances de cette série d'indépendances sont particulières. Au-delà du fait qu'elles sont liées à la chute du communisme, elles ont mis la communauté internationale devant le fait accompli. Les indépendances ultérieures (Timor oriental, Monténégro, Kosovo et Sud-Soudan) ont au contraire laissé le temps à plusieurs acteurs (ONU, UE, États-unis) de s'impliquer et de maîtriser le processus menant à l'indépendance.
Pour ces raisons, les recherches qualitatives semblent préférables pour étudier la prise de décision en termes de reconnaissance internationale.

Les approches les plus pertinentes pour comprendre ce qui détermine cette décision apparaissent comme celles qui expliquent et prennent en compte deux phénomènes essentiels : le consensus dans la communauté internationale autour des reconnaissances, et la politique globalement restrictive quand il s'agit d'accorder celle-ci. L'approche par les normes, l'explication par la recherche de la sécurité (régionale et globale) ou la fragilité interne sont trois explications tout à fait pertinentes pour expliquer ces phénomènes. Celles-ci sont liées sans être identiques. L'explication par la fragilité interne échoue ainsi à expliquer pourquoi des États non fragiles (comme les États-Unis) mènent pourtant une politique de reconnaissance restrictive. Ceci peut s'expliquer de deux manières. On peut d'abord imaginer que les États fragiles, en particulier ceux issus de la décolonisation, font pression sur les autres, à travers les mécanismes de coopération.
Une autre manière d'expliquer ce phénomène consiste à combiner les explications par la fragilité interne et le suivisme envers les grandes puissances. En effet, si l'on considère les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, seuls les États-Unis ne sont pas confrontés à des menaces séparatistes internes. Étant donné que ces États détiennent la clé de l'admission à l'ONU, ils n'ont aucun problème à rallier à leur cause les États fragiles d'Afrique et d'Asie.

[230] L'éclatement de ces trois fédérations conduit à la création de 20 nouveaux États contre cinq indépendances qui n'y sont pas directement liés (Érythrée, Timor-Oriental, Monténégro, Kosovo et Sud-Soudan).

L'approche par les normes internationales échoue quant à elle à expliquer la reconnaissance par certains États de cas qui échappent aux normes prescrites[231].
Enfin, l'explication par la recherche de la sécurité (globale ou régionales) est tout à fait convaincante en ce qui concerne les États-Unis. Néanmoins, si l'on peut penser que les autres grandes puissances ont la même préoccupation, elle n'est pas forcément transposable à l'attitude des petites et moyennes puissances.

La meilleure attitude à avoir lorsque l'on veut étudier la politique de reconnaissance internationale semble être de procéder en deux temps. Dans un premier temps, l'approche par les normes permet d'expliquer la plupart des décisions en la matière. Mais cette approche n'est pas suffisante. Au terme de son ouvrage centré sur l'explication par les normes, Fabry pointe ainsi :

> « Finally, norms can never operate as a complete foreign policy blueprint. As moral and/or legal standards of propes conduct, norms constrain and shape foreign policy choices, but they do not fully determine these choices. (...) The exercice of discretionary, political judgment in these matters is both inescapable and of paramount importance. »[232]

Un certain nombre d'États ont en effet une attitude divergente par rapport à ce que prescrit la norme, ou une interprétation divergente de celle-ci. Afin d'expliquer ces cas, il semble nécessaire, dans un second temps, de centrer le niveau d'analyse sur l'État afin de déterminer quelles peuvent être ses motivations et ses intérêts particuliers. On mobilisera alors logiquement les déterminants étudiés dans la seconde partie de cette revue de littérature.

[231] Au-delà de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie qui ne sont reconnues que par six États, rappelons que le Kosovo est aujourd'hui reconnu une majorité des États membres de l'ONU alors qu'il s'agit d'une sécession unilatérale.
[232] Fabry, 2010, pp. 220-221.

Chapitre 3 :
Cadre théorique et méthodologique de la thèse

1. La question du niveau d'analyse

Lorsqu'il s'agit d'étudier une politique « européenne », la question du niveau d'analyse se pose légitimement. En d'autres termes, convient-il d'étudier la politique de l'Union européenne ou des États qui la compose ? L'adjectif « européen » peut en effet s'appliquer aux deux cas de figure même si, depuis l'institution des Communautés européennes puis de l'Union européenne, on a tendance à l'associer aux institutions en question. Il s'agit donc de clarifier d'emblée cette question et de justifier le choix de se consacrer prioritairement à la politique menée par les États membres, et plus particulièrement par certains États membres. À cette fin, il apparaît nécessaire de décrire l'état des règles de fonctionnement et de prise de décision en matière de politique étrangère au sein de l'Union européenne (1). De manière plus précise, nous verrons que le choix de se concentrer sur les États membres est particulièrement pertinent lorsque l'on étudie la reconnaissance internationale (2).

1.1 La politique étrangère de l'Union européenne

Peut-on considérer l'Union européenne comme un acteur international à part entière ? La question n'est pas nouvelle. L'un des premiers à la poser fut Gunnar Sjöstedt dès 1977, s'agissant à l'époque de la Communauté économique européenne [233] . Juridiquement, la capacité d'action extérieure de l'Union découle directement des pouvoirs que lui octroient les traités. Ces pouvoirs ont évolué dans le temps. Le chapitre 4 (section 2) de la thèse détaille cette évolution. Afin de justifier notre choix du niveau d'analyse, il est nécessaire de décrire succinctement la situation de la construction européenne sur ce point au moment où se pose la question de l'indépendance du Kosovo et de sa reconnaissance.

Afin de déterminer si, ou plutôt quand, l'Union européenne peut être considérée comme un acteur international, il convient de distinguer deux types d'actions extérieures auxquelles correspondent à deux types de prise de décision.
La première catégorie concerne les actions extérieures qui constituent un prolongement direct de domaines de compétences gérées de manière communautaire. Le processus de décision est ici celui de la gestion communautaire : la commission européenne a l'initiative exclusive d'un acte (règlement ou directive) qui doit être validé par le

[233] Gunnar, Sjöstedt, *The External Role of the European Community*, Saxon House, Westmead, 1977, p. 11.

Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Ce dernier regroupe les représentants des États membres qui doivent statuer à la majorité qualifiée.
La seconde catégorie concerne les questions relevant spécifiquement des affaires étrangères et des questions de défense. Celles-ci ont toujours relevé de la méthode intergouvernementale : les États membres se concertent mais chacun garde sa capacité à agir comme bon lui semble. Les institutions européennes agissent alors non comme un acteur à part entière, mais comme un forum de discussion. Elles ne font que faciliter un dialogue.
Par conséquent, les aspects liés à la défense et à la politique étrangère n'ont jamais intégré les Communautés du temps de leur existence. Elles étaient gérées dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE) puis de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) à partir de sa mise en place par le traité de Maastricht (1993). Cependant, si la PESC est bien plus institutionnalisée que la défunte CPE, le mode de prise de décision se caractérise toujours par une recherche de consensus et le fait que chaque État membre dispose d'un droit de veto, même certains aménagements ont été prévus[234].

1.2 La prise de décision en matière de reconnaissance étatique

Malgré les évolutions des traités et le renforcement des capacités du service d'action extérieure de l'UE, le dernier mot revient toujours aux États membres en matière de politique étrangère.
Cette prééminence des États est encore plus forte lorsqu'il s'agit de reconnaissance internationale. Comme nous l'avons vu, la compétence en matière de reconnaissance formelle des nouveaux États appartient exclusivement aux États[235]. La reconnaissance par des organisations internationales (ONU par exemple) ne peut advenir que sur décision des États qui composent cette organisation. Contrairement à ce que certains observateurs et mouvements indépendantistes pensent, la globalisation et la montée en puissance des organisations internationales ne modifient en rien la nécessité pour un nouvel arrivant sur la scène internationale d'être reconnu par ses pairs. L'adhésion aux organisations internationales, aspect fondamental à l'époque de la globalisation, ne peut en effet advenir qu'une fois la reconnaissance d'un certain nombre d'autres États assurée.
Au sein de l'Union européenne, les États membres tentent de coordonner leur action dans le cadre de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC). Mais le fait est que cette coordination ne permet pas toujours d'aboutir à une position commune. Ce fut notamment le cas concernant la reconnaissance du Kosovo, où 5 des 27 États membres ont refusé de reconnaître le nouvel État. S'il y a bien concertation, il n'existe pas d'obligation d'arriver à une position commune.
Cela ne signifie bien évidemment pas que le processus soit sans effet sur les décisions individuelles des États. L'influence de cette concertation obligatoire sur la prise de

[234] Voir chapitre 4, section 2.2.
[235] Voir chapitre 1, section 3.1.

décision des États doit bien évidemment être prise en compte. Son opérationnalisation et son intégration dans le modèle théorique de la thèse seront détaillées *infra* (section 2.4 du présent chapitre).

Le niveau d'étude retenu sera donc celui des États membres, tout en intégrant le fait que leur politique étrangère dans ce domaine fait l'objet de discussions au niveau européen. Si nous étudions une seule catégorie d'acteurs (les États membres), l'originalité réside ici dans le fait que la politique étrangère en termes de reconnaissance a deux moyens d'expression :

- de manière classique par une déclaration ou un acte unilatéral de l'État
- en influençant le processus de décision au sein de la PESC

La thèse entend analyser ces deux moyens d'expression et de production de politique étrangère.

Il convient également de souligner que cette thèse n'entend pas seulement étudier la prise de décision au moment où une indépendance est déclarée de reconnaître ou de ne pas reconnaître un nouvel État. Afin d'avoir une vision complète de la politique en matière de reconnaissance des nouveaux États, il est nécessaire d'étudier la politique menée avant et après la déclaration d'indépendance.
Concernant la politique menée en amont de la déclaration d'indépendance, notre étude débute à partir du moment où la question du statut final du Kosovo est posée soit au début de l'année 2006. Cette phase antérieure à la déclaration d'indépendance est fondamentale puisque c'est à ce moment-là que les États énoncent et définissent leur politique.
Les politiques menées après que les États prirent leur décision en termes de reconnaissance sont également à prendre en compte. Dans le cas du Kosovo, des tentatives de conciliation postérieures à la déclaration unilatérale d'indépendance ont été menées sous égide européenne. L'objectif était de voir Serbes et Kosovars arriver à un accord, ce qui aurait permis aux États européens récalcitrants de reconnaître le Kosovo. Parallèlement, des démarches ont été entreprises auprès de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Grèce en vue de voir ces États reconnaître le Kosovo et rejoindre la position de la majorité des États européens. Ces tentatives, et leur échec final, sont intéressantes à étudier en ce sens qu'elles permettent de voir le degré d'hostilité, variable selon les cas, à la reconnaissance du Kosovo ainsi que les aspects qui gênent le plus les États n'ayant pas reconnu l'ex-province serbe. Nous verrons là aussi que ces éléments diffèrent selon les États.

2. Modèle théorique

La thèse consistera donc en une analyse de politique étrangère étatique. Son objet est la recherche des déterminants expliquant la prise de décision en matière de politique de reconnaissance internationale. Comme il a déjà été mentionné précédemment, la politique étudiée ne se limite pas à la décision de reconnaître ou non une entité indépendantiste, mais englobe la politique menée préalablement à cette déclaration d'indépendance ainsi que celle conduite après la décision en termes de reconnaissance.

Même s'il s'agit d'étudier les politiques menées par plusieurs États européens (voir *infra*) notre démarche n'intègre pas les méthodes d'analyse scientifique de la politique étrangère à travers, par exemple, les modèles développés notamment par James Rosenau, Michaël Bretcher ou Richard Snyder. En effet, l'objectif de ces modèles est d'étudier en profondeur la politique étrangère d'un ou d'un nombre limité de pays en prenant en compte le plus grand nombre de facteurs possibles intervenant dans la prise de décision. Une telle recherche, extrêmement approfondie, n'est pas adaptée à notre démarche. Certes, celle-ci consiste à étudier la prise de décision de dix États membres. Nous tenterons de prendre en compte tous les facteurs entrant en jeu dans la prise de décision et notre étude n'est pas quantitative puisqu'elle se limite à dix cas. Mais, et c'est là une différence fondamentale, notre recherche n'est pas centrée sur la politique étrangère d'un ou quelques pays mais sur les facteurs déterminants et communs aux politiques des différents pays européens en matière de reconnaissance internationale. Notre objectif est de définir les déterminants les plus importants en termes de reconnaissance et les conditions dans lesquelles ils entrent en jeu. Il y a donc une dimension de généralisation qui n'est pas présente, ou en tout cas pas de manière première, dans l'étude scientifique de la politique étrangère.

A l'inverse, même si nous étudions la politique de plusieurs États, le nombre d'États étudiés est limité à dix. Ceci place clairement cette thèse dans la catégorie des études qualitatives. La finesse d'analyse nécessaire pour déterminer les motivations des États ayant reconnu ou non le Kosovo nous semble en effet exclure une analyse quantitative. Au terme d'une analyse de ce type, précisément sur les déterminants de la reconnaissance du Kosovo, Carbonnier conclut qu'une étude de cas est mieux à même d'expliquer la décision en termes de reconnaissance du fait de la complexité et de la multiplicité des facteurs à l'oeuvre dans ce type de décision[236].

[236] « In the same way as a quantitative method has its advantageous there are still complex factors behind diplomatic recognition that are difficult to analyze with this method. The presence of alliances, historical relations between states, cultural similarities, international laws and external players influence are other possible factors behind diplomatic recognition. These factors are complicated to operationalize into numerical values and analyze quantitatively. Cases-studies could be more efficient when it comes to these alternative factors behind the decision not to recognize other states. » (Joakim Carbonnier, *The Decision behind Diplomatic Recognition: A Quantitative Study of Taiwan and Kosovo*, Mémoire réalisé en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences Politiques, Lund University, 2010, p. 28).

2.1 Les déterminants de la prise de décision

Parmi les déterminants mis en lumière dans la revue de littérature, certains paraissent a priori les plus pertinents pour expliquer l'attitude des États européens en matière de reconnaissance internationale dans le cas du Kosovo.
Nous entendons tester cinq types d'explications à l'attitude des États membres dans ce domaine :

- les liens ethniques et culturels
- le suivisme par rapport aux grandes puissances
- le respect des normes internationales
- la recherche de la stabilité régionale
- la fragilité interne

Ce choix nécessite une mise en contexte de ces explications aux cas qui nous intéressent.

Il nous a semblé possible d'évacuer d'emblée les **explications réalistes** voyant la reconnaissance internationale comme un instrument de puissance. Outre que cette explication n'a que rarement été confirmée en général, l'Union européenne et ses États membres ne semblent pas particulièrement rechercher la puissance dans les cas qui nous intéressent.

L'explication par les **liens ethniques, culturels ou religieux** peut être prise en compte, mais ne concerne pas tous les États membres. Les seuls liens ethniques ou culturels avec le Kosovo ou la Serbie sont ceux liés à la religion orthodoxe et à la culture slave de cette dernière. Etant donné le nombre important d'État slaves au sein de l'Union européenne, il apparaît plus judicieux de se concentrer sur l'aspect religieux. Cela nous permettra en outre de vérifier la pertinence de l'idée "huntingtonnienne" d'une solidarité entre États orthodoxes[237]. On pourra donc vérifier si les États orthodoxes de l'Union (Grèce, Bulgarie, Roumanie, Chypre) ont une politique de reconnaissance différente liée à ce facteur.

Le **suivisme** semble devoir être pris en compte de manière plus sérieuse. Dans les cas qui nous intéressent, cette attitude peut être observée à deux niveaux. En premier lieu, la position définie par les grands États européens ou la majorité des États membres peut exercer une pression sur les États membres tentés d'avoir des choix divergents. Ce fut notamment le cas au moment de reconnaître le Kosovo.
En second lieu, le suivisme peut se manifester par rapport à la position d'une grande puissance non européenne. Ceci a également pu être observé dans le cas du Kosovo où les États-Unis se sont fortement engagés en faveur de la reconnaissance. Les États

[237] Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, 1997, Odile Jacob. Se basant sur la religion pour définir ses civilisations, Huntington inclut dans la civilisation slavo-orthodoxe tous les États-membres de l'Union dont l'orthodoxie est la religion majoritaire.

européens – pour la majorité également membres de l'OTAN – peuvent donc être tentés de suivre leur puissant allié.

On peut faire ici la distinction entre deux types de suivismes. Le premier correspond à l'attitude d'un État qui n'a pas d'intérêt en jeu ni d'avis particulier concernant la reconnaissance d'une entité indépendantiste. C'est par exemple l'attitude de bon nombre d'États membres à propos de la reconnaissance d'États extraeuropéens (Timor oriental, Sud-Soudan) ou d'indépendances jugées non problématiques en Europe (Monténégro ou séparation tchéco-slovaque). On peut alors parler de **suivisme passif**.
Le second type de suivisme correspond à l'attitude d'un État qui voulait prendre une décision différente de celle des grandes puissances, mais qui y renonce du fait du caractère divergent de son attitude. On peut alors parler de **suivisme contraint**. Ce suivisme contraint peut se réaliser à la suite de pressions directes de certaines grandes puissances ou simplement par la volonté de l'État de ne pas être isolé. Concrètement, la concertation des États membres dans le cadre de la PESC en matière de reconnaissance internationale sera considérée comme un instrument de suivisme contraint (voir section 2.4).

Les déterminants liés à la crainte du précédent

La prise en compte des **normes**, de la **fragilité interne** et de la **recherche de stabilité** nous semble nécessiter des développements plus importants. En effet, ces trois déterminants peuvent expliquer un même phénomène, à savoir une attitude restrictive quant à la reconnaissance d'un nouvel État.
De plus, tous trois s'appuient sur le même argument pour justifier cette attitude restrictive : la crainte du précédent. La différence entre les trois déterminants concerne en réalité le niveau de déstabilisation que ledit précédent pourrait entraîner. Les États défendant le respect des normes craignent que le précédent déstabilise le système international. Ceux préoccupés par la stabilité régionale craignent pour les États voisins du cas créant le précédent. Enfin, ceux dont l'attitude est déterminée par la fragilité interne craignent pour eux-mêmes.

Le respect des **normes internationales** apparaît d'abord comme une explication pertinente à prendre en compte. En effet, les exigences posées par l'UE et ses États membres recoupent le plus souvent les normes internationales admises en matière de reconnaissance. La reconnaissance du Kosovo fait exception de ce point de vue étant donné l'absence d'accord négocié entre Serbes et Kosovars. Il sera néanmoins intéressant de voir comment les États reconnaissant le Kosovo se justifient au regard des normes internationales. Nous verrons que le respect de la norme proscrivant la séparation unilatérale est le principal motif avancé par les États refusant de reconnaître le Kosovo pour justifier leur choix.

Le fait que l'Union européenne **recherche la stabilité** régionale apparaît logique. La stabilité est ainsi présentée comme l'un des objectifs de la stratégie européenne de

sécurité de 2003, en particulier dans les Balkans[238]. Rappelons que le Kosovo devient indépendant dans les années suivant la publication de ce document. Concernant la reconnaissance internationale, nous verrons que la politique menée par l'Union dans ce domaine lie les cas entre eux et vise à éviter de provoquer des conflits ou d'autres séparations d'États. Mais, comme l'a montré Paquin dans le cas américain[239], cette recherche de la stabilité ne conduit pas forcément à une attitude restrictive quant à la reconnaissance d'une nouvelle entité. Cette reconnaissance peut au contraire constituer un facteur de stabilité régionale. Il s'agit du principal argument qu'ont avancé les États ayant reconnu le Kosovo.

La **fragilité interne** semble un déterminant à la fois convaincant de manière générale et tout à fait applicable au cas des États européens. Certains d'entre eux s'estiment en effet fragiles et craignent pour leur cohésion interne. Comme le notait Fabry : « the dread of the domino effect (…) penetrated the psyche of statespersons far beyond the post-colonial world »[240]. Ces menaces ne concernent pas forcément un risque de sécession. Il peut par exemple s'agir de troubles ethniques ou de demandes autonomistes. L'Europe, mosaïque de peuples et d'ethnies aux religions et cultures diverses et aux histoires parfois conflictuelles, regorge ainsi de crises potentielles. Ayant à l'esprit leur propre fragilité, il apparaît logique que ces États aient comme préoccupation de ne pas créer un précédent qui pourrait aggraver leurs problèmes internes, en encourageant certains mouvements indépendantistes ou autonomistes.
Concernant le Kosovo, une littérature universitaire abondante impute la non-reconnaissance de l'ancienne province serbe à cette crainte du précédent ayant des conséquences domestiques[241].

Ceci étant dit, il conviendra de distinguer, autant que possible, laquelle de ces trois motivations se retrouve derrière l'attitude de certains États particulièrement restrictifs. Cette distinction n'est pas aisée. En effet, l'approche par les normes, l'explication par la recherche de la stabilité (régionale et globale) ou la fragilité interne sont trois explications tout à fait pertinentes à deux phénomènes observés dans le monde contemporain : le quasi-consensus dans la communauté internationale autour des reconnaissances, et la proscription de la sécession unilatérale.

Il est cependant possible de distinguer des différences en termes de politique étrangère menée, en particulier entre la recherche de la stabilité régionale et la fragilité interne. En effet, le modèle développé par Paquin (*cf. infra*) démontre que, si le souci de la stabilité régionale conduit les États à être exigeants dans leur volonté de

[238] Union Européenne, « Une Europe sûre dans un monde meilleur : Stratégie Européenne de Sécurité », 12 décembre 2003, p. 8. De nouvelles versions de la stratégie européenne de sécurité ont vu le jour en 2008, 2014 et 2016. Même si ces versions ultérieures contiennent des objectifs plus spécifiques, la stabilité reste l'un des objectifs fondamentaux.
[239] Jonathan, Paquin, *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal, McGill-Queen's Press, 2010.
[240] Fabry, 2010, p. 224.
[241] Voir chapitre 2, section 2.2.

reconnaissance, cette logique ne revient pas forcément à refuser la reconnaissance. S'il est considéré que la reconnaissance est gage de stabilité, alors l'entité séparatiste sera reconnue. Le Kosovo offre un bon exemple de ce point de vue.
À l'inverse, la fragilité interne conduit forcément à un *a priori* négatif envers l'entité indépendantiste. Si elle ne se traduit pas toujours par une non-reconnaissance – encore faut-il que l'État fragile ait les moyens de cette politique – cette préoccupation conduit toujours à une attitude plus restrictive que celle des États ne s'estimant pas fragiles. C'est en cela qu'il est plus facile de la discerner.
Les États fragiles sont en outre plus facilement identifiables. Si l'on peut supposer que tout État est plus ou moins soucieux de respecter les normes internationales et de favoriser la stabilité régionale, il est possible de déterminer quels États s'estiment fragiles du fait de la présence de mouvements indépendantistes ou autonomistes sur leur sol.

Il s'agira dès lors de tenter de déterminer quelles sont les motivations sous-jacentes à l'attitude des États européens s'agissant de la reconnaissance du Kosovo. S'agit-il de respecter la norme en vigueur ? De préserver la stabilité régionale ? Ou de décourager des mouvements séparatistes internes ? Ces éléments constituent en réalité le coeur de la thèse.

Les difficultés ici exposées nécessitent d'approfondir certains aspects liés à la stabilité régionale (2.2) et à la fragilité interne (2.3). Il conviendra ensuite d'étudier la manière dont la concertation des États membres au niveau de la PESC peut être intégrée dans notre modèle (2.4).

2.2. La recherche de la stabilité régionale : adaptation du modèle de Paquin

Le modèle développé par Jonathan Paquin[242] nous apparaît comme le modèle le plus approfondi permettant d'expliquer l'attitude d'un État ayant pour principal objectif la stabilité régionale face à une crise indépendantiste.

Cependant, ce modèle a été développé pour étudier le comportement des États-Unis qui constituent une puissance tout à fait particulière dans le système international actuel. Après avoir exposé ce modèle (2.2.1), il convient donc d'identifier les différences à prendre en compte entre les États-Unis et les États européens (2.2.2). Nous déduirons de ces différences les adaptations à apporter au modèle développé par Paquin afin d'adapter ce cadre théorique à notre étude (2.2.3).

2.2.1 Le modèle de Paquin

Dans son ouvrage *A Stability-Seeking Power : U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts* Paquin part du constat que les États-Unis ont une politique fluctuante en matière de reconnaissance internationale. Celle-ci ne peut donc pas être expliquée par le respect de normes internationales ou de principes qui seraient édictés par les États-Unis eux-mêmes. Les États-Unis ont par exemple reconnu la Croatie, la Slovénie et le Kosovo, mais pas d'autres « États » comme la Transnistrie, l'Abkhazie ou le Somaliland.
Si la pratique fluctue, c'est, avance Paquin, que les États-Unis ne suivent pas des normes ou des principes mais un objectif : la stabilité régionale. Paquin montre que, dans chaque crise sécessionniste, les États-Unis favorisent l'entité indépendantiste ou l'État hôte en fonction d'un calcul visant à minimiser les risques de déstabilisation régionale.
Cette approche s'inspire du réalisme défensif. Plus précisément, les États-Unis agiraient comme un *defensive positionalist* tel que défini par Joseph Grieco[243]. Selon cet auteur, les États sont principalement préoccupés par le maintien de leur position. La plupart des États considèrent ainsi les crises internationales comme un risque pour leur sécurité plutôt qu'une opportunité à saisir pour accroître leur puissance.
Si elle peut s'appliquer à la plupart des États du monde, cette approche est particulièrement pertinente concernant les États-Unis du fait de leur statut de première puissance mondiale[244]. Étant au sommet du système actuel, la puissance américaine a fondamentalement plus à perdre qu'à gagner dans une crise.

Selon le modèle de Paquin, lorsqu'une crise survient, les États-Unis soutiennent *a priori* et dans un premier temps l'État hôte. Néanmoins, ce soutien peut être remis en cause à deux conditions cumulatives :

---

[242] Paquin, 2010.
[243] Joseph M., Grieco, « Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism.", *International Organization*, Vol. 42, n°3, 1988, p. 498.
[244] Paquin, 2010, p. 29.

- l'État hôte est incapable ou ne souhaite pas limiter la crise à l'intérieur de ces frontières. Par son action ou son impuissance, la crise menace de déstabiliser la région
- l'État hôte refuse de dialoguer avec les représentants de l'entité séparatiste. Un règlement de la crise devient donc de plus en plus improbable.

Très concrètement, l'impact de la crise sur les États voisins concerne le fait que les parties en présence violent leur souveraineté ou qu'un nombre important de réfugiés arrivent sur leur territoire. La seconde condition concerne non seulement une absence de volonté de négociation de la part de l'État hôte, mais aussi les cas où celui-ci est dans l'incapacité de le faire ou bien lorsque son autorité a, dans les faits, disparue. L'essentiel est ici que la crise ne peut trouver de solution politique.
Paquin insiste sur le caractère cumulatif de ces deux conditions. Si l'État hôte refuse tout dialogue voire organise une répression armée, mais qu'il arrive à faire en sorte que ceci n'impacte pas les États voisins, les États-Unis continueront à le soutenir[245].
À l'inverse, une déstabilisation régionale du fait du conflit n'obère pas le soutien des États-Unis à l'État hôte, tant que celui-ci affiche une volonté sincère de résoudre la crise autrement que par des moyens militaires[246].
Mais le fait que ces deux conditions sont réunies ne garantit pas une reconnaissance de l'entité indépendantiste. Avant cela, les États-Unis s'assureront que le gouvernement de cette entité est à même d'assurer une stabilité sur son territoire et ne déstabilise pas la région. Si ce n'est pas le cas, les États-Unis refuseront la reconnaissance, ou la mettront en suspens jusqu'à ce que la situation et la politique de l'entité indépendantiste évoluent[247]. Paquin fournit également plusieurs indicateurs permettant de juger de la stabilité externe et interne tant de l'État hôte que de l'entité indépendantiste.

Au vu de ces conditions, les cas où les États-Unis en viennent à soutenir l'entité indépendantiste sont assez rares. Paquin cite le cas de la Slovénie et de la Croatie au début des années 90. Le conflit armé avait des effets sur les pays voisins alors que l'armée fédérale yougoslave menait la guerre sans espoir réel de victoire rapide. Les mêmes conditions ont présidé à la campagne de bombardement en Serbie et au Kosovo en 1999. Mais la reconnaissance du Kosovo a attendu 2008, soit une fois que le gouvernement kosovar avait donné suffisamment d'assurances quant à sa stabilité interne et externe.

[245] Cette importance de la déstabilisation des pays limitrophes est peut-être à rapprocher de la constatation effectuée par Wollf que les entités indépendantistes enclavées à l'intérieur d'un État ont peu de chances de parvenir à l'indépendance (Wolff, Stefan, « Beyond Ethnic Politics in Central and Eastern Europe », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe,* Vol. 4, 2009).
[246] À l'appui de son argument, Paquin cite l'exemple de la Moldavie confrontée à la sécession de la Transnistrie. Alors qu'en 1992 le conflit entre les deux entités envoyait des milliers de réfugiés vers les pays voisins et que le risque d'escalade avec la Roumanie était réel, Washington a toujours soutenu Chisinau du fait de l'engagement du gouvernement moldave à trouver une solution négociée (Paquin, 2010, pp. 32-33).
[247] Paquin, 2010, pp. 36-40.

Enfin, le modèle de Paquin explique pourquoi les États-Unis ne reconnaîtront pas un mouvement sécessionniste opérant sur le territoire d'une grande puissance. Faire cela les conduirait en effet à mettre en péril leurs relations avec ces puissances et nuirait donc à la stabilité et aux intérêts des États-Unis[248]. Cette précision permet de rappeler que les États-Unis ne recherchent pas la stabilité régionale pour elle-même mais parce que celle-ci leur est profitable.

Mutatis mutandis, ce modèle peut convenir pour expliquer la politique de plusieurs États européens. À cette fin, ce modèle devra cependant subir quelques modifications dont il conviendra de tenir compte dans la suite de l'analyse.

2.2.2. Les différences à prendre en compte

Outre l'existence de la PESC qui fera l'objet d'une section particulière, deux types de différences peuvent être identifiées par rapport au cas d'étude du modèle de Paquin. Il s'agit de la proximité géographique avec les crises indépendantistes et du différentiel de puissance entre les États-Unis et l'Union européenne.

2.2.2.1. La proximité géographique

Les cas de reconnaissance auxquels doivent faire face les États-Unis sont tous situés hors du continent américain et donc séparés du territoire étatsunien par au moins un océan. Par conséquent, les États-Unis ne risquent pas de subir les conséquences directes d'une instabilité, comme un afflux de réfugiés par exemple. La recherche de la stabilité est donc principalement liée à leur statut de puissance mondiale et la volonté de ne pas déstabiliser le système international.

Telle n'est pas la situation des États membres de l'UE dans le cas des crises survenues en ex-Yougoslavie. Une déstabilisation de certains États des Balkans ou de la sous-région aurait des conséquences directes sur certains pays de l'Union. En effet, trois États membres sont des voisins de la Serbie (Hongrie, Roumanie et Bulgarie) alors que d'autres (Italie, Allemagne ou Grèce) peuvent être très directement touchés notamment par un afflux de réfugiés

La conséquence logique de cette situation est que les États européens sont, davantage encore que les États-Unis, préoccupés par la stabilité concernant des crises qui se déroulent sur le continent européen. Cette proximité géographique peut notamment avoir pour conséquence une prégnance plus importante de la recherche de stabilité par rapport au respect des normes internationales.

De même, l'argument selon lequel l'acteur dominant a intérêt à la stabilité[249] s'applique tout à fait pour l'UE dans le contexte régional européen. L'Union est en effet l'acteur dominant du continent et a donc tout intérêt à éviter une déstabilisation.

[248] *Ibid.,* pp. 41-42.
[249] Paquin, 2010, p. 29.

2.2.2.2. La puissance relative et la capacité d'intervention

Le différentiel de puissance entre les États-unis d'une part et l'Union européenne et les grands États membres d'autre part constitue une donnée fondamentale. Dans le premier cas, il s'agit du seul *hegemon* global actuel. Même si celle-ci est relativement contestée aujourd'hui, ce n'était en rien le cas entre 1999 et 2008, soit lorsque la crise indépendantiste kosovare se déploie. À l'inverse, l'Union européenne est souvent présentée comme un « nain politique ». Quelles conséquences cette différence fondamentale doit-elle avoir sur le modèle que nous utiliserons ?

Tout d'abord, il convient de poser que cet élément n'a pas de conséquence dans la volonté de rechercher la stabilité régionale. Si Paquin lie, dans le cas des États-Unis, la puissance au rôle de *defensive positionalist*, ce n'est pas parce que l'Union et ses États membres sont moins puissants qu'ils ne recherchent pas la stabilité. La proximité géographique des États européens justifie cette préoccupation.

Le différentiel de puissance joue en revanche un rôle quant à l'impact de la reconnaissance par les États-Unis ou des États européens. En tant que première puissance mondiale et seule *hegemon* global, les États-Unis jouissent d'une puissance et d'une capacité d'intervention inégalées. Le fait que la puissance mondiale garante du bon fonctionnement du système international reconnaisse ou non un nouvel État est donc fondamental pour ce dernier.
Mais concernant le Kosovo, la reconnaissance de l'Union ou de la majorité de ses États membres est tout aussi importante. En effet, pour un nouvel État sur le continent européen, l'aval de l'UE et l'acceptation de son existence sont cruciaux. Le différentiel de puissance est en réalité compensé par la proximité géographique de l'UE et les capacités d'action et d'attraction de celle-ci. Le *Soft Power* de l'UE est également un facteur à prendre en compte. Défini par Joseph Nye comme « la capacité à façonner les préférences des autres États par une force d'attraction culturelle », ce concept semble particulièrement pertinent à prendre en compte tant l'UE peut apparaître comme un modèle à suivre et à intégrer pour le Kosovo comme pour la Serbie.
Notons néanmoins que l'utilisation de cette puissance et de cette capacité de pression suppose que les États européens soient unis.

2.2.3. Conséquences de ces différences sur le modèle

L'Union européenne dispose donc à la fois de l'intérêt et des moyens pour prendre en charge une crise indépendantiste sur le continent européen au plus tôt. L'intérêt des États européens provient directement de la proximité géographique avec la crise indépendantiste. Les moyens d'influence proviennent de son *Soft Power* et des possibilités d'aides, d'association ou d'adhésions futures. L'Union est donc en mesure d'empêcher (ou de retarder) un éclatement d'État, d'organiser celui-ci ou de tenter d'en atténuer les conséquences.

Cette différence en termes de proximité pourrait donc avoir deux conséquences :

- un accent encore plus important sur l'objectif de stabilité ;
- des moyens de pression importants sur les protagonistes et, surtout, une implication plus en amont.

Nous verrons que l'UE a pleinement joué de sa capacité d'influence dans le cas du Monténégro (chap. 4, § 3). L'Union a ainsi été capable de retarder l'indépendance et d'encadrer celle-ci.
Le cas du Kosovo est plus complexe. Si l'UE et ses États membres ont participé au processus bien en amont de la déclaration d'indépendance, les Européens ne le pilotent pas vraiment. Ce sont plutôt les États-Unis et l'ONU – par l'intermédiaire de son envoyé spécial Martti Ahtisaari – qui ont la haute main sur celui-ci. L'implication américaine et onusienne a donc été plus importante, réduisant d'autant la capacité de l'UE à influer sur l'issue des discussions.

2.3. La fragilité interne et la crainte du précédent

Avant toute chose, il convient de distinguer deux concepts proches, souvent utilisés en relations internationales : l'effet domino et la crainte du précédent. L'effet domino et la peur qui s'y rattache ne sont pas des concepts nouveaux en relations internationales. Popularisés au moment de la guerre froide, ils désignent la crainte de voir une situation (qu'il s'agisse d'une révolution communique, d'une indépendance, d'un changement de gouvernement ou de toute autre évolution) se multiplier à partir d'un seul cas. Pour le sujet qui nous intéresse, l'effet domino peut être compris de deux manières.
En premier lieu, il peut s'agir du risque de voir une indépendance avoir des effets déstabilisateurs dans les États voisins du cas en question. Employer le terme d'effet domino est dans ce cas impropre. En effet, la crainte n'est pas (ou pas seulement) de voir d'autres indépendances advenir. Il s'agit plutôt de risquer une déstabilisation plus générale avec des effets divers. Quoi qu'il en soit, ce phénomène renvoie au souci de stabilité régionale et non à la fragilité interne.
En second lieu, ce sont les États membres de l'Union européenne qui peuvent craindre pour leur propre stabilité. Même si cette menace sur leur stabilité peut prendre d'autres formes qu'une indépendance ou un fractionnement de leur territoire – demandes autonomistes ou poussées régionalistes par exemple – il s'agit globalement du même phénomène. Néanmoins, parler ici d'effet domino peut être trompeur. En effet, ce terme renvoie à l'idée d'une reproduction ou d'une contagion relativement rapprochée dans le temps et dans l'espace ou en tout cas d'une conséquence assez directe. Or cette idée ne correspond pas forcément à la crainte des États que nous considérons. Une crise institutionnelle pouvant mener à une indépendance peut en effet être très lointaine et hypothétique. La crainte concerne davantage le fait de créer un précédent dont les conséquences pourraient se manifester plus tard. On utilisera donc le terme de précédent et non d'effet domino.
Ces précisions effectuées, étudions les caractéristiques de ce phénomène.

Précédent et normes

Comme nous l'avons vu[250], en l'absence de droit international contraignant en matière de reconnaissance, la norme n'est constituée que de la pratique régulièrement constatée de la part des États. En d'autres termes, c'est l'accumulation des pratiques et des précédents qui construisent la norme. Celle-ci peut donc être remise en cause, devenir incertaine, voire détruite si les acteurs adoptent une attitude qui la contredit. Un précédent contraire à la norme est donc potentiellement déstabilisateur puisque celle-ci est constamment en (re)construction.

Les États sont par conséquent soucieux de ne pas créer de précédent, en particulier parce que cette modification de la norme peut s'appliquer à eux-mêmes. Les États menacés par des mouvements séparatistes seront donc logiquement particulièrement vigilants à ne pas assouplir ou estomper la norme en matière de reconnaissance des nouveaux États afin de ne pas encourager lesdits mouvements.

2.3.1. Perception et réalité

Les risques autonomistes ou indépendantistes sont réels en Europe. Le tableau 1 ci-contre présente une synthèse des différentes menaces pour leur cohésion interne auxquelles certains États membres de l'UE doivent faire face. Il montre que les menaces internes potentielles sont nombreuses et concernent plusieurs États européens.

Il convient cependant de souligner que la peur de créer un précédent relève, comme toute crainte, de la perception plus que de la réalité. Cette perception concerne d'abord l'État « fragile » lui-même. La notion même d'État fragile est subjective : l'histoire, la mémoire collective marquent la représentation que les dirigeants d'un État ont de lui. Elles peuvent conduire à construire l'image d'un État solide (certains diront éternels), unifié ou au contraire d'un État fragile. La Belgique et la France constituent deux exemples flagrants de ce point de vue. Alors que la France a construit un imaginaire national et le mythe d'une nation unique et indivisible, la vision que les Belges se font de leur pays est marquée par la vision d'un « accident de l'histoire » et la fragilité du pays[251]. La France court pourtant objectivement bien plus de risque que la Belgique de perdre une partie de ses territoires (en particulier outre-mer)[252]. Mais la représentation fait ici tout.

Notons que cette perception peut également évoluer dans le temps, selon l'actualité des demandes autonomistes ou indépendantistes.

---

[250] Chapitre 2, section 1.

[251] Les deux États avaient pourtant vu se développer une historiographie officielle justifiant leur existence. Henri Pirenne et Jules Michelet constituent peut-être les exemples les plus emblématiques de ce mouvement. Mais alors que l'oeuvre de Pirenne a été totalement déconstruite voire caricaturée comme l'archétype d'un auteur « belgicain », l'héritage de celle de Michelet se retrouve encore dans de la mémoire collective française. L'aspect le plus notable de ce point de vue est probablement la vision de Jeanne d'arc qui perdure jusqu'à aujourd'hui.

[252] Voir à ce sujet : chapitre 5, § 3.2.3.

Il conviendra également de déterminer si la fragilité interne doit être prise en compte en termes absolus ou relatifs. Plus précisément, un État qui se considère comme fragile aura-t-il une attitude restrictive envers toutes les demandes indépendantistes ? Ou bien cette attitude restrictive sera-t-elle fonction du degré de proximité – tel qu'il est perçu par ses dirigeants – entre le cas à examiner et sa propre situation ?
Explorer la seconde hypothèse nous amène à développer le **lien** que peut faire un État fragile entre sa propre situation et le cas pour lequel il doit prendre une décision en termes de reconnaissance.

2.3.2. Le lien entre le cas et sa propre situation

Nous définissons ce lien comme suit : « le degré de proximité perçu par les dirigeants d'un État entre une crise indépendantiste externe et les risques internes qui le préoccupent ». Ce concept n'a, à notre connaissance, jamais été mesuré de manière systématique pour appréhender l'influence de la fragilité interne sur l'attitude d'un État en matière de reconnaissance internationale.
Il apparaît pourtant évident que, par exemple, un État européen démocratique confronté à un mouvement séparatiste non violent craindra moins le risque de précédent de la reconnaissance du Sud-Soudan que celle du Monténégro. Inversement, un État européen confronté à un mouvement indépendantiste violent – comme l'Espagne avec l'ETA – se sentira plus concerné par un cas de sécession violente qu'un État dans lequel le conflit séparatiste est pacifique – par exemple la Belgique.
L'un des principaux apports de la thèse consistera à déterminer la manière dont s'effectue ce lien.

La subjectivité joue ici de manière fondamentale. Ce ne sont en réalité pas les conditions objectives rapprochant un cas de crise de la situation d'un État fragile qui influent sur le comportement de ce dernier. Ce qui importe, c'est la perception que l'État en question a de cette similitude et du lien qu'il peut faire entre le cas sur lequel il doit se prononcer et sa propre situation. Ce lien peut également être fait de manière explicite par les mouvements indépendantistes ou autonomistes présents sur le territoire de l'État fragile. Dans ce cas, l'État central aura bien entendu davantage tendance à faire lui-même ce lien.
Cette primauté de la perception est fort bien illustrée par le cas du divorce tchécoslovaque. Le jugement général concernant ce cas a ainsi consisté à le rattacher à la chute du communisme et à la fin des États multiethniques créés après la Première Guerre mondiale. Or dans les faits, ce divorce était davantage le résultat de tensions similaires à celles que peut connaitre un pays développé qu'au processus ayant mené à l'éclatement de l'URSS ou à la guerre civile en ex-Yougoslavie. Il s'agissait d'une séparation totalement pacifique, dans un contexte d'élections démocratiques et qui a eu pour moteur, outre un nationalisme slovaque ancien, un écart de richesse important entre les parties slovaque et tchèque du pays. Le déclencheur en a été l'élection de partis aux programmes économiques radicalement divergents dans les deux régions du pays. Voilà une situation qui, avec le recul, se rapproche de la Catalogne actuelle et, plus encore, de la Belgique. Ainsi, s'il a été vu comme le dernier domino des éclatements

Tableau 1

États de l'Union Européenne ayant à faire face des fragilités internes (demande d'indépendance, d'autonomie ou d'autonomie accrue, menace de la part d'une minorité)[253]

État	Entité ou groupe facteur de fragilité	Institution autonome	Demande d'indépendance ?[254]	violence présente ou passée
Belgique	Flandre**	oui	oui	non
Bulgarie	Turcs	non	non	non
Chypre*	Chypre Nord**	oui	indépendance de fait	oui
Danemark	Groenland**	oui	oui	non
	Iles Féroé**	oui	oui	non
Espagne*	Catalogne	oui	oui	non
	Pays Basque	oui	oui	oui
	Galice**	oui	marginale	oui
	Baléares	oui	non	non
	Îles Canaries	oui	non	non
Estonie	minorité russe	non	menace à la souveraineté	oui
Finlande	Aland**	oui	rattachement à la Suède	non
France	Nouvelle-Calédonie**	oui	oui	oui
	Martinique**	oui	oui	oui
	Polynésie française**	oui	oui	non
	Alsace**	non	non	non
	Bretagne**	non	non	non
	Corse	oui	oui	oui
	Pays Basque	non	oui	oui
	Savoie**	non	oui	non
Italie	Val d'Aoste**	oui	non	non
	Padanie**	non	non	non
	Sardaigne	oui	oui	non
	Sicile**	oui	marginale	non
	Sud-Tyrol	oui	oui	oui
Lettonie	minorité russe	non	menace à la souveraineté	oui
Roumanie*	minorité hongroise	non	non	non
Royaume-Uni	Ecosse	oui	oui	non
	Irlande du Nord	oui	rattachement à l'Irlande	oui
	Pays de Galles	oui	non	non
Slovaquie*	minorité hongroise	non	non	non

* État n'ayant pas reconnu le Kosovo

** Territoires ne figurant pas dans la base de données MAR (voir note de bas de page 251).

[253] La liste ci-dessous se fonde sur les bases de données Minorities at risk (MAR). Nous reproduisons ici les minorités classées « ethnonationalist » et « national minority » dans les États membres de l'Union européenne. En ligne : http://www.cidcm.umd.edu/mar/mar_data.asp. Site consulté le 14 février 2016. Il apparaît cependant que cette base de données est incomplète si l'on tient compte des mouvements politiques réclamant une autonomie. La Flandre par exemple n'y figure pas. Sont également absentes les régions d'États membres de l'Union situées hors du continent européen (Martinique ou Groenland par exemple). Les régions de notre liste qui ne figurent pas dans la base de données MAR sont marquées de deux astérisques.

[254] Nous prenons ici en compte la présence de mouvements ou de partis politiques demandant l'indépendance de l'entité en question. Nous qualifions le risque de marginal lorsque les mouvements en question se présentent aux élections mais n'ont aucun élu dans l'assemblée régionale. Les cas où les indépendantistes sont majoritaires dans une assemblée sont beaucoup plus rares. Il n'existe en réalité que deux cas : l'Ecosse et la Catalogne

postcommunistes, le divorce tchécoslovaque peut également se concevoir comme le premier cas d'une poussée autonomiste et indépendantiste qui s'est depuis lors manifestée dans plusieurs régions d'Europe occidentale. Le fait que personne n'ait perçu cela à l'époque explique en partie la facilité avec laquelle les États tchèque et slovaque ont été reconnus. Aucun des États européens n'y a vu un précédent fâcheux pour lui ou la stabilité régionale. Le divorce de velours a pu ensuite être repris par tous les séparatistes d'Europe comme l'exemple d'une séparation idéale, facile et indolore.

Selon Bruno Coppieters, les différents États confrontés à un même cas d'indépendance réagiront de manière différente selon leur culture stratégique en ce domaine. Il définit la culture stratégique de la manière suivante :

> « the way nations perceive particular threats to the principle of territorial integrity or how they view the right of a nation to constitute an independante state. Each strategic culture offers a particular interprétation of the principle of national self-determination »[255].

Il ajoute que, loin de faire l'objet d'une doctrine codifiée, les décisions en termes de reconnaissance se prennent sur des bases largement subjectives. Celles-ci dépendent notamment de la vision que les responsables politiques et l'opinion publique peuvent avoir de conflits sécessionnistes passés. Selon lui, les décideurs politiques raisonnent principalement en fonction d'analogies historiques pour exclure certaines options et en privilégier d'autres. Sa conclusion intéresse directement cette thèse :

> « The strategic cultures framing European policies on secession are of necessity diverse, reflecting the great variety of experiences in nation building and nation splitting »[256].

C'est donc la perception par les États membres d'un **lien** entre leur propre situation et la crise indépendantiste à laquelle ils sont confrontés qui est un des facteurs déterminants de la décision et non le risque lui-même, objectivement mesuré par un observateur extérieur. La question essentielle consiste donc à savoir comment ce lien conduisant la crainte du précédent à jouer se fait dans l'esprit des décideurs politiques.

[255] Bruno, Coppieters, "Secessionist Conflicts in Europe", in *Secession as an International Phenomenon: From America's Civil War to Comtemporary Separatist Movements*, Don H. Doyle (ed), Athens et Londres, The University of Georgia Press, 2010, p. 239.
[256] *Ibid.*

2.3.3. Le jeu politique interne

Afin de répondre à cette question, nous développons un modèle qui se concentre sur les interactions politiques internes à l'État dont on tente de comprendre la politique en matière de reconnaissance. Ce modèle a pour origine une critique de la conclusion présentée par Katarina Lezova dans sa thèse de doctorat, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State: The Case of Slovakia and the Kosovo Status Process*[257].

Dans sa thèse de doctorat, Lezova avance, à rebours de la quasi-totalité des analystes et universitaires, que c'est la dynamique politique interne slovaque qui est la cause de la décision de ne pas reconnaître le Kosovo et non la présence d'une minorité hongroise en Slovaquie. À l'appui de sa démonstration elle montre, de manière tout à fait pertinente, que la Slovaquie aurait très probablement reconnu le Kosovo si cet enjeu n'avait pas été exploité par un ancien premier ministre avant tout soucieux de mettre son successeur en difficulté. Une véritable lutte oppose alors le ministère des affaires étrangères, partisan de la reconnaissance, au premier ministre Robert Fico qui, mis sous pression par l'opposition, s'y oppose.

Mais, en mettant en concurrence l'explication par la crainte du précédent et la dynamique interne, Lezova fait à notre estime une erreur. Notre critique part du fait qu'elle compare un déterminant de la décision (la crainte du précédent par un État fragile) et un processus (la dynamique politique interne). En effet, si le premier ministre slovaque s'est opposé à la reconnaissance du Kosovo, c'est parce que la crainte du précédent, instrumentalisée par son prédécesseur, rendait politiquement impossible la reconnaissance du Kosovo.

Que le décideur politique croit sincèrement que le cas du Kosovo puisse créer un précédent dommageable pour son pays, ou que cette crainte du précédent habilement exploitée créé une situation politique qui rende la reconnaissance impossible ne change fondamentalement rien. La cause de la non-reconnaissance reste la présence d'un mouvement nationaliste sub-étatique dont certains (qu'il s'agisse des décideurs ou de l'opinion publique) pensent qu'il peut être favorisé dans ses revendications par la reconnaissance du Kosovo.

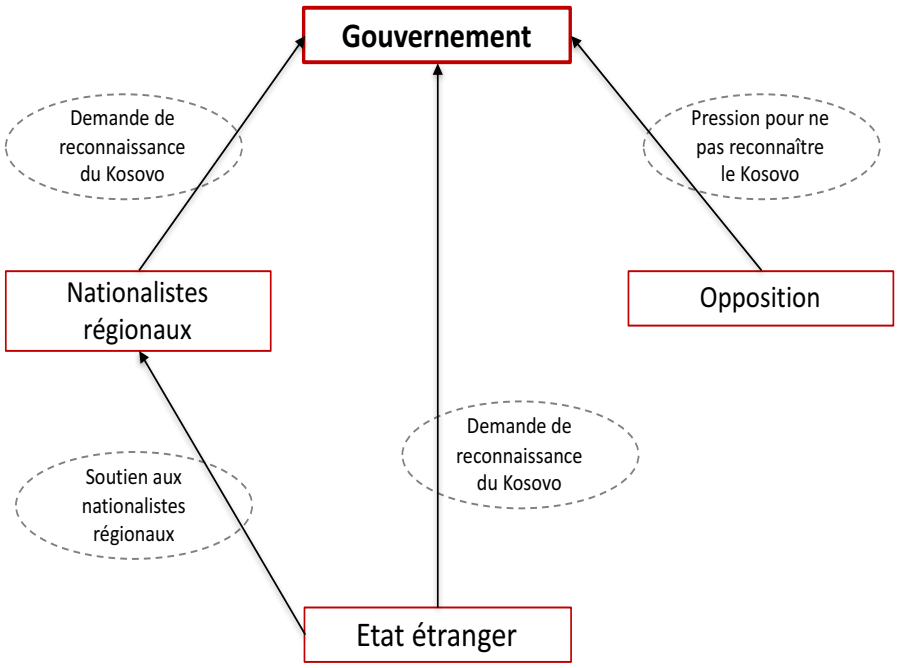
Contrairement à Lezova, nous n'opposons pas la crainte du précédent et la dynamique politique interne. Nous partons au contraire de l'idée qu'une interaction existe entre les deux et que cette interaction est l'une des clés permettant de comprendre pourquoi, parmi les États considérés comme fragiles, certains ont reconnu le Kosovo et d'autres non.
En d'autres termes, la crainte du précédent ne joue que si elle est soulevée par des acteurs et entre dans le débat public. Si le lien se fait à partir d'une situation objective

[257] Katarina, Lezova, "The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State: The Case of Slovakia and the Kosovo Status Process", London University, 2013.

et de la culture politique interne au pays, un processus interne est nécessaire afin qu'il joue et que la crainte du précédent produise son effet.

Le jeu politique interne aboutissant à faire (ou non) le lien entre le cas du Kosovo et sa propre situation interne est illustré par le schéma ci-dessous :

Schéma causal du jeu politique interne



Il faut d'abord prendre en compte la situation de base où interviennent tant des aspects concrets que la culture stratégique (dans la définition qu'en donne Coppieters) de l'État dont on étudie la politique. Ce dernier concept s'appuie notamment sur la mémoire collective, mais aussi sur la conception que les dirigeants du pays se font de l'intégrité territoriale et de l'intégrité de l'État.
Les aspects concrets pouvant conduire à faire le lien sont constitués par des caractéristiques communes entre le cas du Kosovo et la propre situation de l'État ou la minorité à laquelle il est confronté. Ces caractéristiques peuvent être, par exemple, un mode d'action violent ou l'organisation d'un référendum d'indépendance.

Le jeu interne schématisé ci-dessus est relativement simple. Le gouvernement y est soumis à deux types de pressions contradictoires qui le conduisent toutes deux à faire le lien entre le cas du Kosovo et leur propre situation.

Le premier type de pression est celui des partis nationalistes régionaux ou représentant des groupes minoritaires. Ceux-ci demandent au gouvernement de reconnaître le Kosovo. Des représentants de ces groupes expliquent par ailleurs, de manière plus ou moins ouverte, que le cas du Kosovo peut leur servir de précédent pour appuyer leurs revendications d'indépendance ou d'autonomie. Un État étranger soutenant ces groupes minoritaires peut intervenir pour demander la reconnaissance du Kosovo et/ou appuyer les demandes de groupes minoritaires. L'État qui fait l'objet de ces pressions peut alors se sentir menacé dans sa souveraineté.
Le second type de pression est celui de l'opposition au gouvernement. Celle-ci lui demande de ne pas céder aux demandes des groupes minoritaires et de refuser de reconnaitre le Kosovo, en invoquant la sécurité de l'État.

Ce schéma sera systématiquement testé dans les dix cas d'États membres de l'Union européenne que nous étudions.

2.4 L'intégration de la PESC dans le modèle théorique

Comme nous l'avons déjà mentionné, le niveau d'étude privilégié de la thèse sera celui des États membres. Mais leur action s'inscrit dans le cadre de la PESC et donc d'une discussion au niveau européen en vue d'aboutir à une position commune.
Si l'on reprend la comparaison avec le modèle de Paquin, cette situation diffère fondamentalement de celle des États-Unis qui constituent un acteur unitaire. Comme nous prenons les États membres comme niveau d'analyse et point de comparaison avec les États-Unis, constatons que ces derniers prennent leurs décisions sans l'obligation de passer par le processus de concertation mis en place par la PESC.

L'un des enjeux du modèle théorique de la thèse consiste à intégrer cette donnée dans la prise de décision des États membres. S'il ne fait aucun doute que cette concertation obligée, mais non contraignante, a une influence sur la prise de décision des États, celle-ci peut et doit être discuté. On peut globalement distinguer trois types d'effets possibles.

Le premier consiste à considérer que ce mode de prise de décision avantage les États membres réticents à reconnaître un nouvel État. Ainsi, le fait que chaque État dispose d'un droit de veto concernant une reconnaissance collective des États-membres influe sur le processus de prise de décision. On peut supposer que l'impossibilité d'imposer une décision à un État offre un avantage en termes de négociation à ceux restrictifs quant à la reconnaissance.
Cette situation a pu être observée lorsque la question de la reconnaissance de la Macédoine (ARYM) s'est posée. La Grèce a ainsi pu faire valoir ses exigences et bloquer, seule, la reconnaissance de la Macédoine durant deux ans.
Une telle attitude a toutefois des limites. En effet si les exigences sont trop importantes et que les divergences apparaissent insurmentables, la recherche du consensus européen risque alors d'être abandonné. Les États favorables à une reconnaissance du nouvel acteur peuvent alors effectuer celle-ci de manière unilatérale en espérant un effet

d'entraînement. C'est par exemple l'attitude qu'adopta l'Allemagne à propos de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie à la fin de l'année 1991. Le ministre allemand des Affaires étrangères annonça ainsi que son pays reconnaitrait ces États alors que le sommet européen qui devait prendre cette décision ne s'était pas encore tenu. En effet, même si la reconnaissance par l'ensemble des États membres est nécessaire pour entamer un processus d'adhésion à l'Union, un nouveau venu sur la scène internationale peut s'accommoder provisoirement d'une non-reconnaissance par quelques États.

Le second effet consiste, pour un État membre, à utiliser la PESC comme un effet de levier, entraînant ses partenaires au sein de l'UE à avoir la même position que lui – que celle-ci soit en faveur de l'entité indépendantiste ou au contraire de l'État hôte. Cet effet se produit surtout lorsque la reconnaissance concerne une crise qui n'intéresse pas tous les États membres de l'Union. C'est notamment le cas pour les nouveaux États apparus hors d'Europe depuis la fin de la guerre froide (Timor oriental, Sud Soudan). Dans ce cas, c'est souvent l'ancienne puissance coloniale européenne qui a un avis argumenté sur le sujet et dont le point de vue est suivi par les autres États membres. On est là en plein dans un phénomène de suivisme passif tel que nous l'avons déjà décrit. Ce phénomène est d'ailleurs probablement aussi à l'œuvre pour certains États membres concernant des entités indépendantistes sur le continent européen, mais dont l'importance est jugée mineure ou la décision à prendre évidente (Transnistrie ou séparations tchéco-slovaque par exemple). Mais le fait est que le Kosovo ne rentre pas dans cette dernière catégorie.

Enfin, un troisième effet consiste à considérer la concertation dans le cadre de la PESC comme un moyen de pression envers des États tentés de prendre une position différente de celle de la majorité de ses partenaires, et singulièrement de celle des grands États européens. La PESC étant un outil de cohérence de l'action extérieure de l'Union, cette cohérence peut se traduire par une pression sur les points de vue minoritaires. On est là dans un processus inverse par rapport au premier effet identifié. Très concrètement, même s'il n'est pas formellement possible d'imposer une décision à un État, un isolement persistant peut s'avérer coûteux en termes de réputation et de confiance envers les autres États membres. Les pressions sur des États tentés d'avoir une position divergente peuvent s'effectuer en liant le soutien à une reconnaissance à d'autres enjeux[258]. On rejoint ici le thème de la cohérence de l'action extérieure de l'UE, thème largement débattu, en particulier dans la littérature scientifique.

Nous verrons que c'est ce troisième effet qui est principalement à l'œuvre dans le cas du Kosovo. Les États hostiles à la reconnaissance de l'ancienne province serbe ont ainsi subi une pression de leurs partenaires pour le reconnaître. Précisons que cette pression

[258] Le *linkage* consiste, dans une négociation, à lier des enjeux qui n'ont a priori aucun rapport afin d'aboutir à une solution globale. Bien qu'il s'agisse d'une pratique de négociation extrêmement ancienne, ce concept a été théorisé et pratiqué par Henry Kissinger durant la détente des années 1970.

ne s'est, à notre connaissance, pas traduite par des menaces envers les pays réticents à reconnaître le Kosovo. Mais ces États, en particulier ceux récemment entrés dans l'UE, avaient à cœur de ne pas briser le consensus européen sur cette question.

La PESC : un facteur de suivisme

En termes opérationnels, la coopération obligatoire mais non contraignante de la PESC agit comme un outil de cohérence de la politique européenne. Si l'on reprend notre typologie des déterminants, il s'agit en fait d'un facteur de suivisme. Lorsque quelques États sont d'un avis contraire aux grands États européens et à la majorité des autres États membres, la PESC peut jouer comme un instrument de pression et renforcer le suivisme contraint (cas du Kosovo). À l'inverse, lorsque des États sont indifférents sur une question de reconnaissance, la PESC permet de faire adopter une position commune et joue donc comme un instrument de suivisme passif.
L'utilisation du suivisme nous permet donc d'intégrer la PESC dans notre modèle théorique comme un élément renforçant ce déterminant dans la prise de décision. Nous mesurerons l'importance du processus de concertation au niveau européen à cette aune.

S'il est évident que ce processus a échoué à empêcher certains États de décider de ne pas reconnaître le Kosovo, il s'agira tant de mesurer l'influence que d'étudier la manière dont la volonté de solidarité européenne a pesé dans leur décision. La même démarche sera effectuée pour les États qui avaient des raisons de ne pas reconnaître le Kosovo mais qui ont finalement décidé de le faire (Belgique et Bulgarie). Nous verrons que, pour ces deux types d'États membres, le suivisme est en réalité le principal facteur qui les encourage à reconnaître le Kosovo. Même si la PESC et la volonté de solidarité européenne jouent un rôle important ici, il ne s'agit pas du seul facteur de suivisme. La pression américaine joue aussi un rôle, même si c'est de manière très inégale selon les États membres.

3. Positionnement en termes de paradigmes théoriques

Le modèle théorique de la thèse ainsi décrit, il convient de préciser que celui-ci ne se rattache pas à un paradigme théorique particulier. Les différents éléments du modèle empruntent en effet aux différentes approches en relations internationales dans une logique qui consiste à coller à la réalité de la pratique de la reconnaissance.
Ainsi le fait de prendre comme niveau d'analyse et acteur pertinent l'État pourrait laisser penser que l'approche réaliste est privilégiée. Mais nous ne faisons ce choix que parce que ce sont les États, et eux seuls, qui décident légalement de la reconnaissance d'un nouvel État – y compris à l'intérieur de l'Union européenne. Le rôle de l'UE et de la PESC est en effet ici celui d'une organisation intergouvernementale qui fonctionne par consensus, et où une position commune n'est pas forcément atteinte.

Mais, la définition de l'acteur mise à part, le paradigme réaliste semble insuffisant pour appréhender la prise de décision des États européens en termes de reconnaissance internationale. En effet, même si le modèle de Paquin privilégiant la recherche de la stabilité s'apparente à du réalisme défensif, l'approche par les normes est fondamentale pour comprendre la pratique de la reconnaissance internationale. Même si les normes en matière de reconnaissance ne sont pas appliquées de manière uniforme par tous les États, s'en écarter est rare et exige d'être justifié. Dans la théorie des relations internationales, les normes constituent le concept libéral-institutionnaliste par excellence[259].

L'idée que les États fragiles auront une attitude plus restrictive que les autres quant à la reconnaissance d'un nouvel État est également à rattacher au paradigme libéral[260]. Mais explorer le lien que les États fragiles font entre eux-mêmes et le cas en question nous conduit à adopter une démarche constructiviste. En effet un État fera ce lien non en fonction des caractères objectifs qui le rapproche du cas, mais de la manière dont il se conçoit lui-même.
Par exemple, le Kosovo peut objectivement apparaître comme un cas très éloigné de la Catalogne. Mais la réalité importe peu. Ce qui importe c'est la perception que le gouvernement espagnol a de son pays, de la Catalogne et du Kosovo. Sur des sujets aussi sensibles et identitaires (dans tous les sens du terme) que la préservation de son propre pays, l'irrationnel a une place très importante.

Nous intégrons donc ces différents éléments sans égard particulier pour l'école théorique à laquelle ils se rattachent. Notre objectif est d'analyser la prise de décision en termes de reconnaissance de la manière la plus objective qui soit, et d'essayer de comprendre les raisons profondes qui conduisent les États européens à reconnaître ou non le Kosovo – non de prouver la supériorité d'une approche théorique sur une autre.

[259] Paquin, 2010, p. 17.
[260] *Ibid.*, p. 20.

4. Les politiques étrangères étudiées

Comme nous l'avons vu, étudier la politique en matière de reconnaissance internationale d'un État membre de l'Union européenne nécessite de prendre en compte deux types d'actions pour cet État :

- une action directe et unilatérale, facilement constatable
- une action consistant à influencer la prise de décision au sein de la PESC.

Deux cas de figure peuvent être distingués :

- l'Union européenne parvient à trouver une position commune. L'ensemble des États membres a la même attitude concernant la reconnaissance ou non du nouvel État (cas du Monténégro, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud par exemple)
- L'Union européenne ne parvient pas à trouver une position commune. La décision de reconnaître ou non le nouvel État est prise individuellement par chaque État (cas du Kosovo)

Pour les cas où un consensus a pu être trouvé au niveau de l'Union européenne, c'est l'étude de la manière dont certains États ont tenté d'influencer le processus de prise de décision qui devrait logiquement être privilégiée. Comme nous avons choisi de nous concentrer sur le cas du Kosovo, c'est l'action de chaque État membre qui sera donc étudiée en priorité.

Choix des États membres étudiés

Il apparaît illusoire et inutile de vouloir étudier la politique et les motivations de chacun des 27 États membres de l'Union. Nous suivrons ici les observations constatant le suivisme de la majorité des États en matière de reconnaissance internationale pour n'étudier qu'un nombre limité d'États membres. L'explication par le suivisme conduit à distinguer trois types d'États :

- les grandes puissances européennes. Elles ne suivent personne, sauf éventuellement les États-Unis, mais entendent être suivies
- la majorité des États désintéressés qui suivent l'avis des grandes puissances
- les États ayant, du fait de leurs caractéristiques propres, des raisons d'adopter une attitude divergente par rapport à celle des grandes puissances et de la majorité des États membres. Ces caractéristiques peuvent notamment être des liens ethniques et culturels avec l'entité indépendantiste et/ou l'État hôte ainsi qu'une fragilité interne.

L'étude de la seconde catégorie d'États (suivistes) apparaît superflue. Nous nous concentrerons donc sur les grandes puissances européennes ainsi que les États ayant potentiellement un intérêt particulier à ne pas reconnaître le Kosovo.

Nous étudierons par conséquent les politiques étrangères de trois types d'États :

- les grandes puissances européennes : Allemagne, France et Royaume-Uni

- les cinq États ayant refusé de reconnaître le Kosovo : Grèce, Slovaquie, Roumanie, Chypre et Espagne
- Enfin deux États, la Belgique et la Bulgarie, dont l'étude permettra de tester deux des déterminants de l'attitude en termes de reconnaissance internationale.

La Belgique et la Bulgarie possèdent en effet des caractéristiques qui auraient pu les conduire à ne pas reconnaître le Kosovo.
Pour la Belgique, il s'agit d'une fragilité interne certaine, liée à la présence d'un courant indépendantiste et autonomiste en Flandre. La Bulgarie cumule quant à elles deux déterminants qui auraient pu la pousser à refuser de reconnaître le Kosovo : une proximité culturelle et religieuse avec la Serbie et la présence d'une forte minorité turque sur son territoire.
Or ces États ont fait le choix de la reconnaissance dès la proclamation d'indépendance. Étudier leur décision permettra de mesurer l'importance des différents déterminants et des circonstances qui font que des États partageant les mêmes caractéristiques font des choix différents.

Dans le cas du Kosovo, on peut déjà voir que, hormis certains États fragiles ou orthodoxes, tous les autres États membres ont eu une attitude suiviste par rapport à la décision de reconnaître prise par les grandes puissances européennes et les États-Unis.

On en déduit le tableau suivant :

Tableau 2 : États membres dont la politique de reconnaissance sera étudiée

États membres	**Caractéristiques**	**Reconnaissance du Kosovo ?**
Allemagne	Puissance régionale	Oui
France	Puissance régionale Fragilité interne	Oui
Royaume-Uni	Puissance régionale Fragilité interne	Oui
Slovaquie	Fragilité interne	Non
Grèce	Orthodoxe	Non
Roumanie	Orthodoxe Fragilité interne	Non
Chypre	Orthodoxe Fragilité interne	Non
Espagne	Fragilité interne	Non
Belgique	Fragilité interne	Oui
Bulgarie	Orthodoxe Fragilité interne	Oui

Si nous étudions ces dix États, la profondeur et l'ampleur de l'analyse de la politique menée par ces différents États ne seront pas identiques. Elles seront toutes étudiées *a priori,* mais il apparaît que l'ampleur de la politique développée ou des demandes politiques exprimées varie grandement selon les États membres.

5. Questions de recherche et hypothèses

Questions de recherche

Fondamentalement, notre recherche consiste à explorer deux aspects :

- les déterminants de la décision en termes de reconnaissance internationale pour les cas retenus
- la dynamique de discussion et de négociation entre États membres dans le cadre de la PESC en matière de reconnaissance des nouveaux États et de gestion des crises séparatistes

Le premier de ces aspects constitue l'objet principal de la thèse. Le second consiste notamment à étudier la manière dont les discussions au sein de la PESC influent sur la prise de décision des États. Il constitue un aspect secondaire de notre recherche. Si nous l'explorons dans la thèse, nous ne poserons, à ce stade, pas d'hypothèse spécifique à son sujet. L'étudier revient en réalité à mesurer la capacité de la PESC à agir comme un instrument de cohérence de la position européenne et donc un facteur de suivisme (*cf.* section 2.4).

Nous concentrant sur les déterminants de la décision en termes de reconnaissance internationale, nous déterminons les variables indépendantes et dépendantes suivantes.

Variables indépendantes : il s'agit des caractéristiques des États dont la politique étrangère est étudiée. Nous prenons comme cas des États ayant au moins une des trois caractéristiques suivantes :

- puissances régionales
- États fragiles
- États ayant un lien ethnique ou culturel avec la Serbie[261]

Variables dépendantes : il s'agit ici de la politique étrangère menée en matière de reconnaissance internationale. Schématiquement, nous définissons deux types de politiques menées en matière de reconnaissance internationale :

- une politique restrictive, anti-indépendantiste, visant à éviter autant que faire se peut l'indépendance de l'entité indépendantiste et sa reconnaissance
- une politique visant à la stabilité régionale (modèle de Paquin adapté au cas européen)

[261] Le lien ethnique ou culturel peut jouer tant avec l'État hôte que l'entité indépendantiste. Mais dans le cas qui nous intéresse, seule la Serbie peut se prévaloir d'une solidarité culturelle ou ethnique de la part de certains États membres de l'Union.

Précisons que, bien souvent, une politique en matière de reconnaissance guidée par la recherche de la stabilité est restrictive et exigeante quant à la reconnaissance de nouveaux États. Distinguer entre les deux variables dépendantes nécessite donc une analyse approfondie de l'attitude des différents États étudiés. Cette difficulté à distinguer les deux types de politiques est d'ailleurs l'une des raisons qui nous ont conduits à privilégier le cas kosovar. La distinction entre les deux variables dépendantes est ici claire : reconnaissance ou non-reconnaissance.
Nous verrons néanmoins que l'attitude des États révèle des nuances à l'intérieur de ces deux positionnements officiels. Ainsi les déclarations des ministres des Affaires étrangères français et allemands au moment de la déclaration d'indépendance du Kosovo montrent un enthousiasme bien plus mesuré côté allemand. De même, parmi les États n'ayant pas reconnu le Kosovo, la Grèce, la Slovaquie et la Roumanie ont démontré une attitude beaucoup moins dure et résolue que Chypre ou l'Espagne.

La relation attendue entre les variables indépendantes et dépendantes consiste à voir les puissances régionales suivre une politique visant à la stabilité, alors que les États fragiles ou ayant un lien ethnique avec l'État hôte devraient logiquement adopter une politique restrictive.
Pour le second type d'États, le caractère restrictif de la politique menée peut être contraint par la volonté de suivisme par rapport aux puissances régionales européennes ou par rapport aux États-Unis. Dans ce schéma, les États fragiles et les États ayant des liens avec l'État hôte sont donc soumis à des pressions les incitant à adopter une position non restrictive par rapport à la reconnaissance de l'entité indépendantiste.

Tableau 3 : Relations attendues entre les variables

Variables indépendantes : Caractéristiques des États	**Cas de politique étrangère étudiée**	**Politique attendue**
Puissances régionales	France, Allemagne, Royaume-Uni	Recherche de stabilité
État ayant un lien ethnique ou culturel avec l'État hôte	Roumanie, Bulgarie, Grèce, Chypre	Anti-indépendantiste
États fragiles	France, Royaume-Uni, Espagne, Belgique, Roumanie, Chypre, Slovaquie	Anti-indépendantiste

Nous en déduisons les questions de recherche suivantes :

1 : Quels sont les critères énoncés par l'Union européenne et ses États membres pour reconnaître un nouvel État ? Y a-t-il une évolution dans les conditions posées et l'exigence de leur respect entre le début des années 90 (éclatement des fédérations communistes) et au début du 21e siècle ? Le Kosovo marque-t-il une rupture dans cette « norme » européenne en matière de reconnaissance ?

2 : Quels sont les déterminants les plus importants dans la prise de décision en matière de reconnaissance internationale ?

3 : Comment les États fragiles font-ils le lien entre le Kosovo et leur propre situation ?

Ces trois questions de recherche ne seront pas traitées de manière équivalente dans la thèse. La première d'entre elles constitue une question préliminaire établissant la doctrine de l'Union européenne en matière de reconnaissance. Elle sera traitée principalement dans le chapitre 4 et – pour la dernière partie de la question relative au Kosovo – dans le chapitre 5. La réponse à la seconde question de recherche constitue en revanche le cœur de la thèse. La troisième question constitue un approfondissement nécessaire afin de répondre pleinement à la seconde. La troisième question traitant du concept le plus original de la thèse – soit le lien que fait un État fragile entre le Kosovo et sa propre situation – sa réponse sera particulièrement détaillée.

Hypothèses

Nous partons de l'idée que le modèle de Paquin de recherche de la stabilité régionale est pertinent pour expliquer l'attitude des États européens, sauf pour les États fragiles ou ceux ayant un lien ethnique ou culturel particulier avec la Serbie.
En conséquence, nous formulons les hypothèses suivantes :

H1 : Les grands États de l'Union européenne mènent une politique de reconnaissance guidée par la recherche de la stabilité.

Cette hypothèse sera considérée comme validée si :

- les trois États étudiés (France, Allemagne, Royaume-Uni) mènent la même politique
- si cette politique correspond au modèle de Paquin

H2 : Les États ayant des liens ethniques ou culturels avec l'État hôte adopteront une politique restrictive en matière de reconnaissance internationale.

Cette hypothèse sera validée si l'on observe une différence de politique dans un sens plus restrictif par rapport à d'autres États ne partageant pas cette caractéristique.

H3 : Les États se considérant comme fragiles adopteront une politique restrictive en matière de reconnaissance internationale.
Cette hypothèse sera validée si l'on observe une différence de politique dans un sens plus restrictif par rapport à d'autres États ne partageant pas cette caractéristique.

H4 : Les États se considérant comme fragiles adopteront une politique d'autant plus restrictive que le cas en question est assimilable aux menaces internes auxquelles il doit faire face.
Cette hypothèse permet de vérifier la validité de l'importance de la fragilité interne. Elle fait appel au concept de lien entre le cas à propos duquel la politique étrangère se déploie et les risques séparatistes auxquels doit faire face l'État fragile.

Chapitre 4 :
La politique européenne de reconnaissance d'États avant le Kosovo

L'objet de ce chapitre consiste à retracer l'action de l'Union européenne en matière de politique extérieure, et plus précisément de reconnaissance des États, entre la fin de la guerre froide et le début de la période d'étude de la thèse – soit au début de l'année 2006, lorsque débutent les négociations autour du statut final du Kosovo.
Ce chapitre est divisé en trois parties. La première concerne la première occasion qu'a eue l'Union européenne (à l'époque encore Communauté économique européenne) de pratiquer la reconnaissance concertée. Il s'agit en l'occurrence de la reconnaissance des États issus de l'éclatement de trois fédérations socialistes : l'URSS, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie.
La seconde partie traite de la constitution progressive de la PESC du point de vue institutionnel de 1993 à 2007. En dernier lieu, l'indépendance du Monténégro est l'occasion de voir l'Union européenne utiliser les nouveaux instruments dont elle dispose afin de coordonner la politique des États membres. La séparation monténégrine est en outre extrêmement intéressante si l'on veut étudier l'action de l'Union et de ses États membres à propos du Kosovo. Outre un contraste et un point de comparaison avec le Kosovo qu'offre le Monténégro, les deux cas sont irrémédiablement liés. D'abord parce qu'ils proviennent tous deux d'un même État hôte : la Serbie. Ensuite parce que les processus de séparations se développent de manière concomitante.

1. La reconnaissance des États issus des fédérations socialistes (URSS, Yougoslavie, Tchécoslovaquie)

En 1989, la fin de la guerre froide offre l'opportunité à l'Union européenne de s'affirmer comme un acteur international. C'est d'abord le fait de la fin du monde bipolaire. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les relations internationales tournaient en effet autour de l'affrontement entre les deux blocs, de leur champion (USA et URSS) et de leurs idéologies qui divergeaient tant du point de vue économique que politique. La guerre froide se soldant par la défaite du bloc communiste, les États-Unis deviennent la première puissance mondiale incontestée. Mais l'on perçoit que, la menace communiste disparue, les États-Unis deviendront moins interventionnistes et laisseront la place à d'autres acteurs.
Cette période offre ainsi une opportunité d'action accrue à l'Union européenne d'agir, en particulier sur le continent européen. Celui-ci n'est plus divisé entre les deux blocs et une politique européenne autonome est possible.
Mais une série d'événements tout à fait inattendus survient. Il s'agit de l'éclatement des fédérations soviétique, yougoslave et tchécoslovaque. Ces trois éclatements, et la

création subséquente de 21 nouveaux États, se réalisent en un laps de temps assez court puisque 18 mois séparent les déclarations d'indépendance slovène et croate (25 juin 1991) de la dissolution officielle de la Tchécoslovaquie (1er janvier 1993). Très vite, les États-Unis font savoir qu'ils transfèrent la responsabilité occidentale de la gestion de la crise yougoslave à l'Union européenne[262]. En juin 1991, Jacques Poos, président en exercice du Conseil de la Communauté européenne déclarait en sortant d'une réunion à Zagreb : « c'est l'heure de l'Europe »[263]. Ces événements constituent indubitablement un test pour la capacité européenne de peser sur le cours des événements sur le continent.

Lorsqu'il s'agit de la fin d'États et de la naissance de nouveaux, la question de la reconnaissance internationale est essentielle. Face à la déliquescence des fédérations yougoslave et soviétique, les Européens tentèrent de mettre en place un processus de reconnaissance concertée. Nous verrons que la politique que l'Union européenne a menée en la matière fut une initiative controversée, en particulier en ce qui concerne la Yougoslavie. De fait, la reconnaissance par les États membres soulève bien davantage d'interrogations et suscite davantage de controverses concernant les États issus de l'ex-Yougoslavie que ceux de l'ex-URSS et, plus encore, de la Tchécoslovaquie. L'intervention européenne concernant l'URSS est d'autant plus faible qu'elle n'a pas de moyen de pression sur les protagonistes. L'URSS puis la Russie constituent à l'époque des acteurs bien trop puissants pour que la Communauté européenne puisse exercer sur eux une quelconque pression.
Pour cette raison, même si nous traitons de la politique européenne face à ces trois éclatements, nous nous attarderons bien davantage sur celui de la Yougoslavie. Ceci se justifie également par le fait que la fin de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY) est directement à l'origine du cas dont traite cette thèse, à savoir le Kosovo.

Fondamentalement, la présente section a pour ambition de répondre aux questions suivantes :

- Quelle doctrine et quelle pratique en matière de reconnaissance les États membres développent-ils à l'occasion de ces crises ?
- S'agit-il d'une innovation ou d'une évolution par rapport à la pratique de la reconnaissance observée auparavant et ailleurs dans le monde ?
- Cette politique a-t-elle atteint ses objectifs ?
- Y a-t-il eu une politique cohérente en matière de reconnaissance entre États membres ?

[262] Josip Glaurdic, *Western Powers and the Breakup of Yougoslavia*, New haven et Londres, Yale University Press, 2013, p. 14.
[263] Tanguy de Wilde d'Estmael, « La Communauté européenne face à l'implosion yougoslave : aléas d'une gestion de crise par la coercition économique », *Journal of European Integration History*, Vol. 10, n° 1, 2004, p. 51.

1.1 L'éclatement des fédérations socialistes

Les dislocations des fédérations soviétique et yougoslave sont directement liées à la remise en cause du pouvoir communiste et à la tenue des premières élections libres dans ces États. En Yougoslavie, ces élections sont gagnées par des partis nationalistes. Mais dans les deux pays, beaucoup voient aussi dans l'indépendance le meilleur moyen de quitter un régime dictatorial et moribond. Les premières indépendances concernent les Pays baltes. Entre mars et mai 1990, la Lithuanie, la Lettonie et l'Estonie déclarent leur indépendance. Elles sont suivies en août de la même année par l'Arménie. Le mouvement se fige jusqu'en avril 1991 qui voit la Géorgie déclarer son indépendance. Le putsch manqué d'août 1991, organisé par des communistes conservateurs précipite le mouvement final de dislocation de l'URSS. Les républiques déclarent une à une leur indépendance sans que le pouvoir central puisse s'y opposer. L'URSS est officiellement dissoute le 26 décembre 1991.
En juin de la même année, la Croatie et la Slovénie déclarent leur indépendance. Elles seront suivies par la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine. L'attitude adoptée face à ces déclarations d'indépendance constitue le principal défi que les États européens auront à relever.

1.1.1 La Coopération politique européenne (CPE)

Au moment de l'éclatement de la Yougoslavie, la PESC n'existe pas encore. Celle-ci est alors en gestation puisque les négociations autour du traité de Maastricht se déroulent en même temps que celles concernant la Yougoslavie.

Face à cette situation inédite, tant les États-Unis que les États membres de la CEE s'interrogent sur la conduite à tenir. En matière de politique étrangère, la Communauté économique européenne vit encore sous le régime de la Coopération politique européenne (CPE) pour gérer sa coordination.
Ce n'est pas le moindre paradoxe de la construction européenne que de ne pas être parvenu à mettre en commun ce qui l'est le plus directement par une confédération : la politique étrangère et la défense. Cette difficulté s'explique pour des raisons historiques. Avant la signature du traité de Rome instituant les Communautés européennes, les pères fondateurs de l'Europe avaient tenté d'instituer la Communauté Européenne de Défense (CED). Pour une génération encore fortement marquée par la Seconde Guerre mondiale, l'objectif n'était alors pas tant de doter l'Europe d'une politique étrangère commune vigoureuse que d'assurer la paix entre États du continent. Mais la CED échoue à l'Assemblée nationale française en 1954. On réalise alors que la défense et la politique étrangère, attributs essentiel de la souveraineté des États, sont des matières trop sensibles pour être abandonnés par lesdits États. À partir de cette date,

la construction européenne s'oriente, avec le traité de Rome, vers une intégration économique progressive.

La CPE n'est en réalité rien de plus qu'une structure de concertation qui réunit les ministres des Affaires étrangères des États membres. La seule originalité est constituée par la présidence des débats confiée au ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la présidence tournante de l'UE. Celui-ci a en outre une mission de porte-parole et de représentation envers les interlocuteurs étrangers.
La modestie de ses ambitions est le résultat direct des échecs de la Communauté européenne de défense et des plans Fouchet (années 60)[264].

Hill et Smith décrivent ainsi les objectifs de la CPE :

> « to ensure, through regular exchanges of information and consultations, a better mutual understanding on great international problems; to strengthen their solidarity by promoting the harmonisation of their views, the co-ordination of their positions; and, where it appears possible and desirable, common action »[265]

La dernière partie de la citation, que nous soulignons, montre bien le caractère facultatif de l'action européenne commune. Une amélioration est observée en 1973 avec l'adoption par les États membres du rapport de Copenhague qui stipule que, sur les questions de politiques étrangères, « chaque État s'engage en règle générale à ne pas fixer définitivement sa propre position sans avoir consulté ses partenaires dans le cadre de la coopération politique »[266]. Depuis 1973, l'aspect purement intergouvernemental de la CPE posait problème à mesure que le nombre d'États membres s'accroissait[267]. Mais jusqu'au développement de la PESC, on n'a jamais véritablement tenté de résoudre les problèmes engendrés par cette institution en réalité embryonnaire qu'était la CPE[268].
Il est clair que ce mode de fonctionnement n'a pas été pensé pour gérer une crise telle que l'explosion de la fédération yougoslave.

1.1.2 Dislocation de la Yougoslavie et réactions européennes

En Yougoslavie, la question de la reconnaissance ne concerne dans un premier temps que la Slovénie et la Croatie. Ces deux républiques déclarent leur indépendance le 25 juin 1991. Dès le début, les dirigeants européens sont conscients que toute action prise en Yougoslavie en matière de reconnaissance peut avoir des implications en URSS dont

[264] Tanguy de Wilde d'Estmael, *La PESC au lendemain du Traité de Lisbonne*, 3ème édition, IEE Document n° 39, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2011, p. 19.
[265] Christopher Hill et Karen Elizabeth Smith, *European Foreign Policy. Key Documents,* Oxon, Routledge, 2000, p. 77 cité par Stephan Keukeleire et Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, 2ème édition, Palgrave Macmillan, 2014, p. 43.
[266] CEE, « Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère », Copenhague, 23 juillet 1973, Bulletin des Communautés européennes, septembre 1973, n° 9, p. 5.
[267] De 6 États membres en 1973, on passe à 12 à partir de 1986.
[268] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 44.

le processus de dissolution est encore loin d'être achevé[269]. On voit donc que, déjà à cette époque, la notion de précédent est associée à la décision en matière de reconnaissance.
La position des Européens est alors prudente et restrictive. On craint qu'une reconnaissance trop facile, ou trop rapide, de la Slovénie et de la Croatie n'incite les républiques soviétiques à déclarer leur indépendance. Ainsi le 27 juin, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) regrette les déclarations unilatérales d'indépendance survenues l'avant-veille et défend l'unité de la Yougoslavie. Afin d'aider à la prise de décision sur ce sujet épineux, la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie dite Commission Badinter est établie en août 1991.

Mais l'utilisation de la violence par l'armée fédérale yougoslave fait rapidement évoluer la position de certains États, au premier rang desquels l'Allemagne et le Royaume-Uni. Selon eux, l'unité de la Yougoslavie ne peut être garantie par l'usage de la force. À la fin de l'été 1991, même la France admet que la reconnaissance des deux républiques est inéluctable[270]. Ajoutons que la CEE avait, le 6 octobre 1991, annoncé des sanctions économiques non à l'encontre de la Yougoslavie, mais en différenciant les républiques. Selon Tanguy de Wilde, une telle démarche allait clairement dans le sens d'une reconnaissance des républiques sécessionnistes :

> « Officiellement, bien sûr, le traitement économique différencié n'impliquait pas d'indications sur le statut étatique ou non des républiques yougoslaves concernées. De facto, cependant, le processus menant à la reconnaissance de nouveaux États était en marche et la distinction opérée par les sanctions économiques communautaires pouvait conforter de economico ceux pour qui elle apparaissait inéluctable de jure. »[271]

Restait encore à déterminer quand et dans quelles conditions ces reconnaissances devaient intervenir.
En octobre, le CPE formule l'idée que la reconnaissance des nouveaux États se fera au terme d'une négociation acceptée par toutes les parties et qui mettrait fin au conflit armé[272]. Mais dans les discussions et les esprits, l'idée d'une reconnaissance rapide de la Slovénie et de la Croatie fait son chemin, à mesure que la Serbie est mise en cause. On reproche notamment à cette dernière l'usage disproportionné de la force en Croatie – plus personne n'est dupe du fait que l'armée yougoslave sert les intérêts des Serbes – et ses tentatives d'obstruction des négociations[273].

[269] James Steinberg, « International Involvement in the Yugoslavia conflict », in Lori Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations, 1993, pp. 27-75. En juin 1991, seules cinq des quinze républiques soviétiques avaient déclaré leur indépendance.
[270] Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 18-19.
[271] De Wilde, 2004, p. 66.
[272] Caplan, 2005, p. 20.
[273] Caplan, 2005, p. 22.

Conséquence de cette prise de conscience, les divergences de vues apparaissent au grand jour entre États européens. Le 13 novembre, l'Allemagne annonce ainsi qu'elle reconnaîtra la Slovénie et la Croatie avant Noël. L'Italie (28 novembre) puis la Belgique et le Danemark (3 décembre) annoncent qu'ils prendront la même décision avant la fin de l'année. La décision de ces deux derniers États a été facilitée par la publication du premier avis de la commission Badinter. Le 29 novembre, celle-ci observait en effet que « la République socialiste fédérative de Yougoslavie est engagée dans un processus de dissolution »[274]. En effet si l'État central n'existe plus, reconnaître la Slovénie et la Croatie ne remet pas en cause la norme internationale de proscription de la sécession unilatérale. En outre, l'URSS était entre-temps entrée dans un processus irréversible de dissolution. On pouvait donc reconnaître les deux républiques yougoslaves sans craindre les conséquences d'une telle décision dans la fédération soviétique[275].

On voyait donc que des États de la CEE divergeaient de plus en plus sur la question de la reconnaissance. Cette division venait au plus mauvais moment, puisque l'on négociait le traité de Maastricht dont l'un des objectifs était précisément la mise en place d'une politique étrangère commune. Afin d'éviter ces dissensions, Français et Allemands décidèrent, au sommet de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991, de proposer conjointement aux États de la CEE une série de conditions à remplir pour les États issus de la Yougoslavie et de l'URSS qui désiraient être reconnus. Deux textes sont ainsi adoptés par le conseil des ministres des Affaires étrangères le 16 décembre : les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique* complétés de la *Déclaration sur la Yougoslavie.*

La déclaration du 16 décembre donnait sept jours aux républiques désirant être reconnues pour déposer leur candidature. Ceci fut fait par la Croatie, la Slovénie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine les 19 et 20 décembre. Seuls restaient donc la Serbie et le Monténégro qui entendaient continuer à former la Yougoslavie.
Les conditions étant définies, il restait à faire de même concernant le calendrier et la manière de décider si ces républiques remplissaient les conditions requises. Le Conseil des ministres du 16 décembre décida de confier à la commission Badinter le soin de donner, pour le 11 janvier, un avis quant à savoir si les quatre républiques remplissaient les conditions énoncées dans les deux documents précités. Il peut sembler étrange de voir une commission composée de juristes examiner des critères qui sont essentiellement politiques. Et de fait, les décisions de la commission furent contestées.

La particularité est qu'il ne fallut même pas attendre la publication des avis pour que la contestation vienne, en l'occurrence de la part de l'Allemagne. Ce pays décida en effet dès le 23 décembre de reconnaître la Slovénie et la Croatie, estimant que ces républiques remplissaient les critères énoncés par la CEE. Même si l'Allemagne décide

[274] Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 1, 7 décembre 1991.
[275] Beverly Crawford, "Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia", *World Politics,* Vol. 48, n° 4, 1996, p. 495.

de ne pas mettre en oeuvre cette décision avant le 15 janvier (date initialement prévue pour la reconnaissance collective des États membres) le coup porté à l'unité européenne est rude.

Concernant la Macédoine, c'est la Grèce qui fait savoir son mécontentement. Ce pays rejeta en effet les conclusions de la commission Badinter selon laquelle la Macédoine remplissait les conditions énoncées par la CEE et devait être reconnue[276]. C'est officiellement le nom de la république qui pose problème. Selon la diplomatie grecque, le nom de République de Macédoine constitue une réclamation territoriale implicite à son encontre[277].
Enfin concernant la Bosnie-Herzégovine, la commission Badinter avança que cette république ne pouvait être reconnue faute d'être assuré de la volonté de sa population de quitter la Yougoslavie[278]. La Bosnie-Herzégovine était en effet la seule des quatre républiques à ne pas avoir organisé de référendum d'indépendance. Finalement, seul le cas slovène fit l'unanimité, la commission recommandant sa reconnaissance.
Comme l'écrit Alain Pellet :

> « la Communauté et ses États membres avaient montré le peu de cas qu'ils faisaient de l'opinion qu'imprudemment elle avait accepté de donner de la commission Badinter sur des questions à l'évidence trop sensibles politiquement »[279].

Les États européens choisirent de suivre la demande grecque de surseoir à la demande de reconnaissance de la République de Macédoine. Celle-ci fut finalement officiellement reconnue par les États membres en 1993, non sans avoir dû changer de nom.
La démarche de l'Allemagne fut davantage source de division. Le lendemain de la déclaration allemande, l'Italie la suivit et reconnut tant la Slovénie que la Croatie. La démarche européenne ayant pour objectif une politique concertée et une reconnaissance coordonnée avait échoué.

Les réactions des États européens à l'éclatement de la Yougoslavie posent plusieurs questions fondamentales. La première série de questions concerne la doctrine de la reconnaissance développée par les États membres de la CEE à travers les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique.* On peut d'abord s'interroger sur l'originalité des conditions imposées par les Européens (§ 1.2.1). Ces exigences constituent-elles une innovation par rapport

[276] Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 6 sur la reconnaissance de la République socialiste de Macédoine par la Communauté européenne et ses États membres, 11 janvier 1991.
[277] Pour plus de précisions concernant les arguments de la Grèce à ce sujet voir *infra*.
[278] Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 4 sur la reconnaissance internationale de la République socialiste de Bosnie-Herzégovine par la Communauté européenne et ses États membres, 11 janvier 1992.
[279] Alain Pellet, « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, Vol. 38, n° 1, 1992, p. 227.

à la pratique observée précédemment en termes de reconnaissance ? Une autre source d'interrogation concerne la pratique de la reconnaissance conditionnée comme instrument de la politique étrangère (§ 1.2.2).
Le second type d'interrogation consiste à aborder tant l'efficacité sur le terrain que la cohérence de la politique européenne de reconnaissance des États issus de l'ex-Yougoslavie. Ce sera ici l'occasion de s'interroger sur les déterminants de la politique menée par les États membres, selon la grille d'analyse que nous avons posée (chap. 3, § 2.1).

1.2 La reconnaissance conditionnelle : innovation sur le fond ou explicitation de normes existantes ?

Les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique* et la *Déclaration sur la Yougoslavie* (qui ne concerne que ce pays) émises par la CEE énoncent un certain nombre de conditions que doivent remplir les républiques désirant être reconnues comme État. Ces deux documents sont doublement novateurs. D'abord parce que la CEE renoue ici avec la pratique de la reconnaissance conditionnelle. Durant le XXe siècle, les critères énoncés pour reconnaître un nouvel État étaient en effet largement non politiques[280]. Mais elle l'est surtout du fait du contenu de ces demandes.

1.2.1. Le contenu des conditions posées à la reconnaissance

Les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique* sont l'occasion pour la CEE de demander le respect des dispositions de la Charte des Nations-Unies, de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris. Concrètement, il est donc demandé de :
- respecter l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme
- garantir les droits des minorités
- le respect de l'inviolabilité des frontières : celles ne peuvent être modifiées que par accord mutuel
- accepter tous les engagements pertinents en matière de sécurité et de stabilité régionale
- s'engager à résoudre les différends par accord commun ou le recours à l'arbitrage

Dans le même temps, la CEE réaffirmait que les entités qui résulteraient d'une agression ne seraient pas reconnues.
Précisons qu'en septembre 1991, le secrétaire d'État américain James Baker énonçait cinq principes censés guider l'action de son administration à propos des évolutions en URSS. Ces principes reprennent les mêmes demandes formulées par la CEE[281].

[280] Caplan, 2005, p. 2
[281] Mikulas Fabry, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 184-185.

La *Déclaration sur la Yougoslavie* détaille quant à elle la procédure à suivre pour les républiques yougoslaves voulant obtenir leur reconnaissance. Surtout, elle impose des conditions supplémentaires à celles déjà posées dans les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique.* La principale concerne le respect « des droits humains et des droits des groupes ethniques et nationaux » tel que défini dans le chapitre II du projet de Convention du 4 novembre 1991. Or nous verrons que les droits accordés aux minorités dans ce texte sont particulièrement importants.

Les conditions énoncées par ces deux documents peuvent être classées en deux catégories. La première concerne le respect de l'intégrité territoriale et l'obligation de l'accord négocié. La seconde correspond aux prescriptions liées à la situation et à la politique internes de cette entité (démocratie, état de droit, respect des minorités). Nous étudierons tant les conditions énoncées et la politique menée par les États européens en leur nom à partir de cette distinction.

1.2.1.1. Le respect de l'intégrité territoriale et l'obligation de l'accord négocié

Sur cette question, il convient de distinguer les États issus de l'URSS et de la Yougoslavie. Dans le cas de l'éclatement de l'URSS, aucune reconnaissance internationale n'a eu lieu avant que les accords ne fussent négociés en interne et acceptés par les différentes parties. Les États occidentaux ont notamment attendu que les accords de Belaveja (8 décembre 1991) entérinent la fin de l'URSS pour reconnaître les Pays baltes.
En revanche, les sécessions subséquentes à l'intérieur de nouvelles républiques n'ont quant à elles jamais été reconnues[282]. Une fois reconnues, les nouvelles républiques concernées (Moldavie, Géorgie et Azerbaïdjan) jouissaient de la protection de leur intégrité territoriale et n'ont jamais accepté ces sécessions. Cette situation est en parfaite conformité avec ce qui a été observé auparavant en Afrique, où les anciennes colonies ont été reconnues, mais pas les sécessions ultérieures à l'intérieur de celles-ci (Katanga, Biafra)[283].

Mais les cas de reconnaissance des États issus de la Yougoslavie ont ceci de particulier qu'elles pourraient en effet constituer un exemple de reconnaissance sans accord négocié avec l'État hôte. Une telle situation peut conduire à remettre en cause la norme de proscription de la sécession unilatérale. Afin de limiter cette remise en cause deux arguments sont avancés. Directement liés à la spécificité de la situation yougoslave, ils permettent de limiter la crainte du précédent pour d'autres cas[284].

La dissolution de l'État fédéral

[282] Il s'agit de la Transnistrie, de l'Abkhazie, de l'Ossétie du Sud, de l'Adjarie et du Haut-Karabagh.
[283] Fabry, 2010, p. 188.
[284] Caplan, 2005, p. 66.

Le principal argument avancé pour reconnaître les républiques yougoslaves sans remettre en cause la souveraineté des États a consisté à estimer que l'État fédéral yougoslave n'existait plus ou, du moins, était en voie de dislocation. À l'appui de l'idée d'un respect de la norme, Fabry souligne que, dans une première phase, on s'est abstenu de reconnaître les nouveaux États alors que certains d'entre eux avaient déjà proclamé leur indépendance. La communauté internationale soutenait alors l'intégrité de la fédération yougoslave. Ce n'est qu'à la suite du constat posé par la commission Badinter selon lequel la Yougoslavie « est engagée dans un processus de dissolution » que les reconnaissances de la Slovénie et de la Croatie sont intervenues.

Mais cet argument peut être remis en cause. D'abord parce que, au moment de l'avis rendu par la commission Badinter, l'État yougoslave existe toujours. La commission parle d'ailleurs d'un État « dans un processus de dissolution ». Ce n'est pas parce qu'un État a perdu le contrôle d'une partie de son territoire qu'il cesse d'exister. Certes, la situation yougoslave est tout à fait particulière. Il a fallu que la majorité des républiques représentant la majorité de la population – situation historiquement sans précédent – aient officiellement quitté l'ensemble yougoslave pour que la fédération fût considérée comme dissoute par la communauté internationale[285]. On peut néanmoins citer le cas de la Somalie qui n'a plus de gouvernement effectif sur l'ensemble de son territoire depuis longtemps. Or le Somaliland, partie du territoire somalien ayant déclaré son indépendance en 1991, n'est toujours pas reconnu internationalement[286].

D'autre part, il y avait encore deux républiques (Serbie et Monténégro) qui revendiquaient la continuité de la Yougoslavie. Même si la majorité des républiques avaient quitté la fédération, le critère de l'effectivité du contrôle du territoire semble ici primer sur une application stricte du principe de souveraineté des États.

La légalité interne

L'autre argument concernant le caractère exceptionnel du cas yougoslave est constitué par le fait que la Constitution yougoslave garantit aux républiques un droit de retrait de la fédération. La première conséquence est de voir le Kosovo exclu des candidats possibles à une reconnaissance puisqu'il ne s'agit pas d'une république. Le même raisonnement a été tenu à propos des communautés serbes présentes en Croatie, en Bosnie et au Monténégro. La seconde est de voir le risque de crainte du précédent ici encore limité puisque très peu d'États fédéraux prévoient une possibilité de se retirer pour ses entités fédérées[287].

[285] Fabry (2010, p. 192) souligne que, pour que la communauté internationale en arrive à cette conclusion, il a fallu que le conseil de la présidence yougoslave se soit réuni en l'absence des représentants des différentes républiques sécessionnistes et décide de diriger la Yougoslavie sans elles. Le président de la fédération en titre (le Croate Stipe Mesic) a déclaré avoir été physiquement empêché par l'armée yougoslave d'assister à cette réunion et a été remplacé par un Serbe.

[286] Voir à ce sujet : Jonathan Paquin, *A Stability-Seeking Power : U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, pp. 152-170.

[287] Julien Cazala, « L'accession du Monténégro à l'indépendance », *Annuaire français de droit international*, Vol. 52, 2006, p. 163. À l'époque, c'était le cas de l'URSS et de la Yougoslavie.

L'argument de la légalité interne rencontre cependant un problème de fond : le départ des quatre républiques s'est réalisé sans respecter la procédure préconisée par la Constitution yougoslave. Au terme de son article 5, un départ d'une république ne peut se faire qu'avec l'accord de toutes les autres[288]. Il n'y avait donc rien dans la Constitution yougoslave qui permettait de remettre en cause l'obligation d'un accord négocié puisque celui-ci y était précisément intégré. Ajoutons que jamais aucun État n'avait été reconnu selon ces critères de légalité interne[289].

En avançant ces deux arguments, la commission Badinter innove sans conteste[290]. Son but était d'éviter d'accréditer l'idée que la Slovénie et la Croatie ont été reconnues selon le critère de l'effectivité ou en vertu du principe d'autodétermination. C'est pourtant bien au nom de l'autodétermination que l'Allemagne décide de reconnaître la Slovénie et la Croatie. Plus précisément, Genscher utilisait l'argument du droit à l'autodétermination interne. Constatant que la Yougoslavie déniait ce droit aux Slovènes et aux Croates, il en déduisait que les deux républiques avaient le droit de devenir indépendantes[291].

1.2.1.2. Les conditions internes : la démocratie et la question des droits des minorités

Si les avis de la commission Badinter constituaient un certain assouplissement de la norme sur la question de l'accord avec l'État hôte, ils introduisent en revanche des conditions relatives au fonctionnement interne de l'entité séparatiste. Traditionnellement, le principe de souveraineté des États conduit à ne pas avoir d'exigences à propos de la structure étatique de celui-ci afin de la reconnaître. S'il existe des exceptions à cette règle (chap. 2, § 1.2.2), les demandes formulées par la Commission Badinter tant en matière de processus démocratique que de respect des minorités est sans précédent[292].

La nécessité d'une volonté populaire

Les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique* énoncent que l'entité indépendantiste doit, pour être reconnue, respecter l'État de droit et la démocratie. Si les conditions ici énoncées concernent théoriquement tant l'URSS que la Yougoslavie, l'application sera totalement différente pour les deux fédérations. C'est en effet à l'aune de ce critère que

[288] Thomas D. Grant, *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Greenwood Publishing Group, 1999, p. 103.
[289] Caplan, 2005, p. 139.
[290] *Ibid.*, p. 70.
[291] *Ibid.*, pp. 68-69. Genscher suivait ainsi un raisonnement classique et largement admis, en particulier à l'ONU (voir chap. 1, pp. 23-25).
[292] Enver Hasani, "Self-determination under the terms of the 2002 Union Aggreement between Serbia and Montenegro: tracing the origins of Kosovo's self-determination", *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 80, n° 1, 2005, pp. 311-312.

la commission Badinter émit un avis négatif quant à la reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine, au motif qu'un référendum n'avait pas été organisé afin de vérifier la volonté populaire de quitter la Yougoslavie[293]. Ce n'est qu'après que ce référendum fut organisé – malgré le boycott des Serbes de Bosnie – que la reconnaissance du nouvel État eut lieu.

Même si elles avaient été énoncées, ces conditions ne furent pas prises en compte concernant la reconnaissance des États issus de l'URSS. Grant avance ainsi que les conditions démocratiques auraient été mises en avant uniquement pour pouvoir retarder la reconnaissance des nouvelles républiques. Une fois l'URSS dissoute, on s'est empressé de reconnaître l'ensemble des républiques, alors que de sérieux doutes pesaient sur la nature démocratique des nouveaux régimes. Selon Grant, les États occidentaux ont attendu la stabilité et non la démocratie pour reconnaître les nouveaux États[294]. Mentionnons enfin que les États issus de la séparation de la Tchécoslovaquie ont été reconnus alors que ce processus n'était pas soutenu par la population (voir §1.4).

La question des droits accordés aux minorités

Les exigences en matière de droits des minorités se limitent également à la Yougoslavie[295]. Affirmées dans les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique,* elles sont détaillées dans *La Déclaration sur la Yougoslavie.* Ces demandes se situent dans la logique de l'acte final d'Helsinki qui fait un lien direct entre sécurité et respect des minorités[296]. Cependant, les exigences en la matière vont très loin. Elles sont détaillées dans le chapitre II du projet de Convention du 4 novembre 1991. En particulier, l'article 2.c exige la mise en place d'un « statut spécial » pour les minorités nationales. Ce statut spécial devait inclure :

- Le droit d'afficher les emblèmes nationaux de la minorité
- Le droit à la double nationalité
- Un système éducatif qui « respecte les valeurs et les besoins » de la minorité nationale
- Un corps législatif, une structure administrative (y compris des forces de police) régionale et un pouvoir judiciaire spécifique à la région concernée

Enfin, tous ces aspects devaient faire l'objet d'un monitoring international. Si le statut était à l'origine imaginé pour les Serbes de Croatie, d'autres groupes nationaux présents dans les différentes républiques yougoslaves auraient pu en bénéficier[297].

[293] Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 4, 11 janvier 1992.
[294] Grant, 1999, p. 96.
[295] Interrogé à ce sujet à la chambre des communes, le ministre des Affaires étrangères Douglas Hogg était tout à fait clair à ce sujet (Caplan, 2005, p. 61).
[296] Caplan, 2005, p. 29.
[297] Ce fut d'ailleurs l'un des objets de la négociation. Les Allemands voulaient voir ces dispositions s'appliquer notamment aux Albanais du Kosovo, ce que la France et la Grande-Bretagne refusèrent pour ménager la Serbie. (Yves Brossard et Jonathan Vidal, *L'éclatement de La Yougoslavie de Tito, 1980-1995 : Désintégration d'une Fédération et Guerres Interethniques*, L'Harmattan, 2003, p.159).

Lier ainsi la reconnaissance d'un nouvel État à un statut des minorités aussi détaillé est totalement nouveau. Richard Caplan trouve une certaine continuité avec les exigences à l'égard des minorités contenues dans les traités de Berlin (1878) ainsi que celles posées en ce domaine pour les nouveaux États au sortir de la Première Guerre mondiale[298]. Mais les dispositions du traité de Berlin exigent en fait simplement la liberté religieuse et la non-discrimination en fonction de la religion. Les demandes post-première guerre mondiale sont plus exigeantes, mais elles sont aussi le reflet d'une courte période lors de laquelle l'autodétermination est un principe qui prime sur les autres[299]. Surtout, ces exigences concernent des droits individuels : droit à la citoyenneté, non-discrimination en fonction de la religion ou de l'ethnie, droit à l'instruction primaire dans la langue des minorités. Non seulement les exigences demandées à la Croatie vont plus loin, mais elles sont d'une autre nature. Elles supposent en effet la création d'institutions autonomes, y compris de police et de justice. Dans le contexte sécuritaire de la Croatie d'alors, cela revenait à officialiser la présence de groupes/ordres armés ne relevant pas de l'autorité de l'État croate. Mentionnons également qu'un tel statut est incompatible avec un État unitaire. Quinze ans plus tard, c'est toujours la question des droits collectifs – que certains estiment consacrés par le plan Ahtisaari – qui sera à l'origine du refus de reconnaissance du Kosovo par les États unitaires que sont la Slovénie et la Roumanie (voir chap. 6).

Ces dispositions sont alors loin d'être secondaires. Les Européens font au contraire du respect de ces conditions un critère fondamental sinon *le* critère qui conduira à reconnaître ou non les nouveaux États. Ainsi le ministre des affaires étrangères britannique déclarait le 6 novembre 1991 :

> « The essential question (…) to be adressed is the question of minority rights (and) one of major levers that we have in order to get people to address fully and properly the question of minority rights is recognition »[300]

Cette attention portée à la question de la minorité serbe en Croatie découle directement de l'argumentaire serbe sur cette question. Belgrade insistait en effet sur le fait que les Serbes constituaient jusqu'à une période récente l'une des deux nations constitutives de la Croatie. En effet, ce n'est qu'en décembre 1990 que le nouveau pouvoir nationaliste croate décide, par une modification constitutionnelle, de rétrograder les Serbes de Croatie du statut de « nations constitutives » à celui de « minorité »[301]. Le pouvoir yougoslave prenait argument de cette évolution récente pour avancer que les Serbes de Croatie devaient donner leur accord à une indépendance croate. Dans l'impossibilité d'accéder à une telle demande, la commission Badinter voulu garantir les droits de cette ancienne « nation constitutive ».

---

[298] Caplan, 2005, pp. 61-62.
[299] Voir à ce sujet, Fabry, 2010, p. 138.
[300] Caplan, 2005, p. 29.
[301] Georges Berghezan, *Bosnie-Herzégovine, 25 ans plus tard : de la guerre à une difficile réconciliation*, GRIP Editions, 2017, p. 7.

1.2.2. L'utilisation de la reconnaissance comme instrument de politique étrangère

Au-delà des conditions elles-mêmes, la principale spécificité de la politique de reconnaissance conditionnelle de la CEE est qu'elle entend influencer la situation sur le terrain. Loin d'être vue comme quasi automatique ou accordée en fonction de critères juridiques, la reconnaissance est ici conçue comme un instrument de politique étrangère.

Dans son ouvrage *Europe and the Recognition of New States in Yougoslavia*, Richard Caplan avance, de manière convaincante, que, l'objectif des diplomates européens était bien de peser sur les actions des protagonistes. Les conditions de reconnaissance auraient été choisies afin d'atteindre trois objectifs principaux.
Le premier d'entre eux consiste à dissuader les Serbes de continuer leur offensive armée, à l'époque contre la Croatie. La reconnaissance est alors utilisée comme une menace, une sanction possible d'une attitude belliqueuse de la part de la Serbie. Le second objectif de la reconnaissance consiste à modifier les données du conflit. En effet en cas de reconnaissance des entités indépendantistes, on passe d'un conflit interne à un conflit interétatique. Les droits et les devoirs des protagonistes sont alors modifiés et, surtout, cela facilite l'intervention – militaire ou diplomatique – de tierces parties. Corrélativement, la reconnaissance permet alors d'avancer vers une des solutions possibles au conflit, à savoir l'indépendance des nouveaux États et l'expulsion de l'armée yougoslave de leur territoire. En dernier lieu, les conditions posées en termes de droits et surtout de respect des minorités ont pour objectif d'inciter les nouveaux États demandant la reconnaissance à modifier leur comportement dans ce domaine. On espère ainsi éliminer ou du moins réduire les effets d'une des causes du conflit que l'on tente de régler.

De ce point de vue, on peut considérer que les conditions demandées par la CEE ont pour objectif de produire des normes de comportement des États. Caplan reprend ici les mots de Katzenstein : "In Such instances norms have 'regulative' effects that specify standards of proper behavior."[302]

Si l'Union avait bien l'ambition d'utiliser la question de la reconnaissance comme un instrument de politique étrangère susceptible de modifier tant le comportement des acteurs que la situation sur le terrain, le résultat de cette politique est pour le moins mitigé.

[302] Peter J. Katzenstein, « Introduction: Alternative Perspectives on National Security" in Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, p. 5.

1.3 La politique européenne en Yougoslavie : fiasco ou moindre mal ?

La politique menée par les États européens en ex-Yougoslavie est souvent décrite, au mieux comme une occasion manquée, au pire comme un fiasco. Le fait est que la CEE n'a pas su empêcher ni même circonscrire le conflit de plus sanglant en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La solution est venue seulement lorsque les États-Unis se sont impliqués militairement (en Croatie et en Bosnie) puis diplomatiquement à Dayton. Néanmoins notre appréciation portera ici non pas sur la politique européenne en général mais sur celle que la CEE a menée en matière de reconnaissance. Nous nous interrogerons d'abord sur l'efficacité de cette politique (1.3.1) avant d'aborder la question de la cohérence entre États membres (1.3.2)

1.3.1 Une efficacité douteuse

À propos des effets de la politique européenne de reconnaissance, une idée largement répandue consiste à estimer que la reconnaissance prématurée de la Croatie et de la Slovénie ont privé les Européens d'un moyen de pression fondamental. Jean Durieux, directeur général à la Commission européenne et partie prenante de ces négociations, estimait ainsi que la reconnaissance de ces deux États

> « priva la Conférence Carrington qu'ils (les Européens) avaient eux-mêmes instituée, de son atout maître de la négociation, à savoir que la Communauté européenne et ses États membres ne reconnaîtraient l'indépendance des six républiques de l'ancienne Yougoslavie et ne coopéreraient avec elles qu'*après* qu'elles auraient conclu entre elles un Traité de paix et de coopération dont le projet était pratiquement achevé dès novembre 1991. Cette reconnaissance a alimenté les tensions ethniques au lieu de les apaiser ».[303]

Le même argument a été avancé par Lord Carrington lui-même. Il met plus directement en cause la reconnaissance par la seule Allemagne qui aurait torpillé ses efforts de négociations. Le problème avec cet argument est que ces efforts ont été, avant la reconnaissance, tout à fait vains. Selon Caplan, la raison en est que la perspective d'une reconnaissance de la Croatie ne pouvait dissuader les Serbes de poursuivre leur action[304]. Les Européens auraient ainsi grandement surestimé leurs capacités de pression sur la Serbie. Pour reprendre l'argument de Jean Durieux, si le plan de paix était prêt depuis novembre 1991, les Serbes refusaient d'y souscrire et il semblait que rien ne les ferait changer d'avis. La situation qui voyait la CEE ne coopérer avec aucune république et ne pas intervenir convenait en réalité tout à fait à la Serbie.

Selon Caplan, c'est précisément l'échec de cette approche qui a conduit l'Allemagne à prendre sa décision de reconnaissance unilatérale. Loin d'aggraver les tensions sur le

[303] Jean Durieux, « Leçons de la crise yougoslave », *La Revue politique*, Vol. 5, 1994, p. 39 cité par Tanguy de Wilde d'Estmael, 2004, p. 66.
[304] Caplan, 2005, p. 109.

terrain celle-ci a probablement été l'une des causes de l'arrêt de l'avancée de l'armée yougoslave observée une fois la Croatie reconnue[305].

L'argument d'une reconnaissance déstabilisatrice porte en revanche davantage à propos de la Bosnie-Herzégovine. C'est dans cette république que la guerre civile fut, de loin, la plus sanglante et que l'action – et l'inaction – de l'Union européenne peut être mise en cause. Même si la tension y est très forte, la situation sur place est relativement pacifique au moment où la commission Badinter rend ses avis. Dans l'avis n° 4 relatif à la Bosnie-Herzégovine, la commission préconise la tenue d'un référendum pour vérifier la volonté de la population de quitter la Yougoslavie[306]. Ce référendum se tient le 29 février 1992 mais il est boycotté par les Serbes. L'option indépendantiste remporte ainsi 99,4 % des suffrages exprimés. Sur le terrain, la demande de la commission Badinter a conduit à faire monter la tension et à séparer encore davantage les Bosno-Serbes du reste de la population bosniaque[307]. La commission a manifestement émis un avis en fonction de considérations juridique sans voir les conséquences non seulement politiques, mais en termes de relations interethniques sur le terrain de cette demande.
Contrairement à ce qui s'est passé en Slovénie et en Croatie, le début des combats en Bosnie-Herzégovine coïncide donc temporellement avec la reconnaissance par les États membres de la Communauté européenne. Néanmoins les préparatifs au déclenchement des opérations montrent que la reconnaissance a été davantage un prétexte qu'une cause[308]. Dès avant le scrutin, les casernes de l'armée fédérale en Bosnie avaient en effet été renforcées[309]. Reste que la Communauté européenne a fourni ce prétexte.
Mais il convient, là encore, de relativiser l'importance de la question de la reconnaissance. Celle-ci n'est certainement pas la cause de la guerre civile en Bosnie et une non-reconnaissance ne l'aurait probablement pas empêchée.

Enfin, il convient d'aborder ici la question du Kosovo. La politique européenne menée à l'époque conditionne en effet la suite de l'histoire de la province. Dans leur politique de reconnaissance, les Européens ignorent ostensiblement les demandes formulées par les Albanais kosovars. La reconnaissance du Kosovo est directement rejetée par la commission Badinter en janvier 1992. La logique est alors que, le Kosovo n'étant pas une république, reconnaître cette province pouvait donner un exemple susceptible de réveiller des conflits latents ailleurs dans la région[310]. La crainte du précédent a donc joué ici aussi. Pour ne pas indisposer Milosevic, on décide même d'occulter les demandes initiales de restauration de l'autonomie du Kosovo[311]. Le désintérêt de la communauté internationale pour le Kosovo est ensuite confirmé aux négociations de Dayton, censées régler la guerre en ex-Yougoslavie.

---

[305] *Ibid.*, pp. 110-111.
[306] Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 4, 11 janvier 1992.
[307] Leonard J. Cohen, *Broken Bonds: Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition*, 2ème édition, Boulder, San Franciso et Oxford, Westview Press, 1995, p. 242.
[308] Caplan, 2005, p. 121.
[309] Cohen, 1995, p. 242.
[310] Caplan, 2005, p. 142.
[311] *Ibid.*, p. 139-140.

Face à cette situation, la politique de non-violence prônée par Ibrahim Rugova – surnommé le Gandhi ou le Vaclav Havel des Balkans – apparaît de plus en plus comme inefficace dans la population kosovare. Au vu de l'indépendance obtenue par les républiques yougoslaves, l'idée se répand que « l'attention de la communauté internationale ne peut être attirée que par la guerre »[312]. Par son indifférence à l'action non violente des Kosovars, la communauté internationale aura donc conduit les Albanais à se radicaliser, ouvrant ainsi la voie à l'UCK.

Concernant la question des minorités, il semble que les États européens partageaient l'idée que le conflit était directement lié à la présence de minorités serbes en Croatie et en Bosnie. Il est vrai qu'en Croatie, la situation a réellement dégénéré du fait des Serbes de Krajina et, plus précisément, à partir du moment où les milices serbes attaquent et tuent des policiers croates (mars-avril 1991). Mais l'on peut faire deux objections à ce raisonnement. En premier lieu, il revient à ignorer que les demandes d'indépendances slovène et croate résultent de demandes de réformes profondes de la fédération yougoslave, tant du point de vue de la relation centre-périphérie que de la transition vers l'économie de marché et le rapprochement de l'Europe occidentale[313].
En second lieu, il est loin d'être certain que, si les garanties demandées par les Européens avaient été accordées aux minorités serbes de Krajina, ceux-ci seraient revenus dans le giron croate.

Néanmoins, force est de constater que les Constitutions de la Croatie, de la Slovénie et de la Macédoine ont toutes intégré ces droits des minorités, ce qui était l'objectif poursuivi par l'Union européenne[314]. On peut certes avancer que ces « garanties » étaient très théoriques et ne se sont pas traduites sur le terrain. Si ces garanties étaient largement formelles et n'ont pas empêché les discriminations, elles ont cependant servi de base et de justification pour une mise en oeuvre concrète ultérieure. Elles ont en effet été invoquées par les groupes représentatifs de ces minorités. Elles ont également servi de base à des exigences de conditionnalité renouvelées de la part de l'UE ou d'autres acteurs internationaux lors de la conclusion d'accords commerciaux ou la fourniture d'aides financières[315].

Si l'on peut critiquer l'action de l'Union européenne concernant la Yougoslavie. Celle-ci a principalement péché par son inconsistance, tant en termes de discours que d'action. Plus précisément, le discours ambigu de la Communauté s'est traduit en inaction sur le terrain, ce qui a permis à Milosevic et aux Bosno-Serbes d'agir largement à leur guise en Bosnie-Herzégovine[316]. Un épisode particulièrement marquant est constitué par le refus de la CEE et de l'ONU d'envoyer des observateurs internationaux

[312] Veton Surroi, "The Albanian National Question: The Post-Dayton Pay-off", *War Report*, n° 41, mai 1996, p. 25.
[313] Paul Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard, 1992, pp. 162-167
[314] Caplan, 2005, pp. 40-41.
[315] *Ibid.*, p. 41.
[316] Vjosa Musliu, "Western Powers and the break-up of Yugoslavia: Book Review", *International Relations Quarterly*, Vol. 4, No 3, 2013.

en Bosnie. Demandé dès juillet 1991 par le gouvernement bosniaque, un tel déploiement aurait pu avoir un effet préventif certain[317].
Ainsi ce n'est pas véritablement la politique de reconnaissance de la CEE qui doit être mise en cause mais, de manière plus large, l'incapacité des États membres à parler d'une seule voix et à agir de manière résolue face à une situation qui relevait certes de l'inédit.

1.3.2 De la cohésion des États européens

La décision de l'Allemagne de reconnaître unilatéralement la Slovénie et la Croatie a fait l'objet d'abondants commentaires politiques ainsi que d'une littérature universitaire conséquente[318]. L'importance de cette décision doit cependant être relativisée. D'abord parce que devancer de quelques semaines une reconnaissance de la part des États européens change réellement peu de choses à la situation sur place. Ensuite, même si l'attention a été centrée sur l'Allemagne, ce pays n'est pas le seul à avoir joué sa propre partition. Richard Caplan notait ainsi :

> « At the very least it seems fair to say that all the member states – in the case of both Croatia and Macedonia – chose to take liberties with the very conditions they had established for recognition »[319].

Notamment, la Grèce a adopté une position très dure et motivée exclusivement par des questions d'intérêt national à propos de la Macédoine. Elle contesta ainsi les conclusions de la commission Badinter concernant la Macédoine[320] et refusa de reconnaître le nouvel État au motif – peu crédible – que celui-ci pouvait nourrir des demandes territoriales à son endroit[321].
Contrairement à l'Allemagne, la Grèce réussit à convaincre ses partenaires européens à se rallier à sa position sans que des critiques particulières fussent émises à son encontre.

Le cas de la défection allemande à propos de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie mérite malgré tout d'être étudié. Il est en effet illustratif des intérêts divergents des États européens, et en particulier des grands États. Mais avant d'étudier les raisons qui ont poussé l'Allemagne à prendre cette décision, il convient d'abord d'en relativiser l'aspect divergent par rapport au consensus européen. En effet, tous s'accordaient à dire que la reconnaissance des deux républiques était inéluctable. Restait à s'entendre sur le calendrier et les modalités. Si le Conseil des ministres des Affaires étrangères du 4 octobre avait statué que la reconnaissance interviendrait au terme d'un règlement du

[317] Voir à ce sujet : Caplan, 2005, p. 130-134.
[318] Voir notamment : Crawford, 1996, pp. 482–521.
[319] Caplan, 2005, p. 39.
[320] Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 6, 11 janvier 1992.
[321] En effet la Grèce possède une région appelée « Macédoine » et disait craindre que la République de Macédoine demande l'annexion de ce territoire. La commission Badinter relevait pourtant que « la République de Macédoine a renoncé à toute revendication territoriale quelle qu'elle soit, dans des déclarations sans ambiguïté et ayant force obligatoire en droit international » (Avis n° 6, 11 janvier 1992).

conflit par la négociation, il est vite apparu que le règlement n'était pas en vue et que la reconnaissance aurait lieu avant celui-ci. Le ministre des affaires étrangères allemand Hans-Dietrich Genscher se réfère à cette décision et au fait que « la Communauté européenne y affirmait le droit à l'indépendance des républiques si elles le désiraient »[322].
Genscher s'appuie également sur deux interviews données au lendemain du sommet par le ministre des Affaires étrangères néerlandais Hans Van den Broek qui assurait la présidence tournante du conseil. Il y affirmait que l'accord négocié devait être trouvé en maximum deux mois et que, d'ici là, l'armée fédérale yougoslave devait s'être retirée de la Croatie. Il précisait que si ça n'était pas le cas alors, « on ne pourrait dénier plus longtemps le droit à l'indépendance à des républiques qui ont exprimé ce souhait de manière démocratique »[323]. Mais les propos de Van den Broek n'ont pas été confirmés par les dirigeants européens par la suite et il n'y eut plus mention de ce délai de deux mois[324]. On peut supposer que les Allemands étaient sur la ligne Van den Broek mais qu'ils ont été minorisés par la suite dans les autres rencontres entre MAE.
Genscher avança une autre décision de la CEE pour justifier sa décision. Le 6 octobre 1991, la Communauté décidait de sanctions économiques relatives au conflit yougoslave. Mais la particularité est ici que les différentes républiques sont traitées de manière différente dans le régime de sanction. Comme le souligne Tanguy de Wilde d'Estmael : « Traiter différemment les composantes d'un État souverain, même si cet État est tombé en déliquescence, restait en soi un précédent »[325]. Même s'il est difficile de considérer ceci comme une reconnaissance *de facto*, Genscher en conclut que cette décision montrait que les États membres considéraient la dissolution de la Yougoslavie comme étant inéluctable. Si cette décision montre effectivement cet état d'esprit, Genscher en déduit cependant un peu vite que cela autorisait les États membres à entériner cette dissolution quand bon leur semblait[326].

Mentionnons également que l'Allemagne est loin d'être isolée dans sa volonté de procéder à une reconnaissance rapide de la Slovénie et de la Croatie. Lorsqu'elle annonce, dès le 13 novembre, qu'elle reconnaîtra la Slovénie et la Croatie avant Noël, elle est suivie par l'Italie puis la Belgique et le Danemark. Lorsqu'elle décide de reconnaître les deux républiques, le 23 décembre, elle est là aussi suivie par l'Italie dès le lendemain. Enfin, la Slovénie et la Croatie étaient déjà reconnues par plusieurs États européens hors CEE lorsque l'Allemagne prit cette décision[327].

Enfin, rappelons que l'Allemagne ne remet en cause ni le contenu des *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union*

[322] Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin, Siedler, 1995, p. 953 cité par Caplan, 2005, p. 20.
[323] Caplan, 2005, p. 20-21.
[324] Le conseil des ministres des Affaires étrangères de la CE réaffirmait le 8 novembre que la reconnaissance des deux républiques ne pouvait advenir que dans le cadre d'un accord global.
[325] De Wilde, 2004, p. 66.
[326] *Ibid.*, pp. 67-68.
[327] Il s'agit en l'occurrence de la Lituanie, de la Lettonie, de l'Estonie, de l'Islande et de l'Ukraine. L'Autriche annonce sa décision de reconnaître le même jour que l'Allemagne.

soviétique, ni le fait que les conditions qui y sont énoncées doivent être remplies pour que les États issus de la Yougoslavie soient reconnus. Elle décide simplement, de manière unilatérale, que les conditions énoncées dans ces deux documents sont remplies. Si ceci est bien en contradiction avec l'engagement pris par tous les États membres le 16 décembre – qui devaient attendre les conclusions de la commission Badinter sur le sujet – l'Allemagne décide de ne rendre sa décision effective que le 15 janvier.

Il convient donc de rappeler que, malgré des déclarations parfois, sinon divergentes, du moins sujettes à interprétations différentes, la politique menée par les États européens sur la question de la reconnaissance avait été relativement cohérente. Mais à la fin de l'année 1991, le moment était venu de trancher. Toutes les manoeuvres dilatoires avaient été utilisées par les Serbes – et certains diront par leurs alliés français. L'Allemagne avait une attitude beaucoup plus favorable à la reconnaissance dès juillet 1991. L'antagonisme franco-allemand fut proche de se traduire en divergence ouverte au début du mois de décembre 1991, mais un compromis a été trouvé consistant à encommissionner la question. On confiait celle-ci à la commission Badinter, sachant que son avis ne serait que consultatif. Le 16 décembre, les États membres se mettent donc d'accord pour attendre le 11 janvier et les conclusions de la commission avant de prendre une position commune. Dès lors, comment expliquer l'attitude de l'Allemagne qui n'a pas voulu attendre encore quatre semaines pour reconnaître la Croatie et la Slovénie ?
Nous répondrons à cette question en utilisant la typologie des déterminants de la décision de reconnaissance que nous avons établie (chap. 3, § 2.1)

La reconnaissance anticipée de la Croatie et de la Slovénie par l'Allemagne

La décision allemande de reconnaître la Slovénie et la Croatie a rapidement été caricaturée, en particulier en France, comme un retour de la volonté de mainmise allemande sur la politique européenne. Réunifiée et décomplexée par rapport à l'héritage de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne aurait voulu signifier son retour en force sur le continent. Cette vision des choses résiste pourtant difficilement à l'analyse. D'abord, si l'Allemagne était aussi assertive, pourquoi avoir attendu la fin du décembre pour reconnaître les deux républiques ? Les dirigeants allemands avaient manifesté leur volonté de les reconnaître dès le mois de juillet, mais ils tenaient à une reconnaissance concertée entre États membres. Surtout, une telle vision des choses est en contradiction avec toute la politique menée par l'Allemagne depuis sa réunification. Cette politique est en effet caractérisée par une volonté de renforcer les institutions européennes et, plus généralement, les institutions de coopérations multilatérales, précisément pour éviter les actions unilatérales y compris de la part de sa propre

diplomatie. Harald Müller a ainsi qualifié la politique allemande de « self-containment by integration »[328].

L'effet d'une pression venue des partis politiques allemands est en revanche plus pertinent. Quelques semaines après les déclarations d'indépendance croates et slovènes, les grands partis allemands avaient tous annoncé soutenir la reconnaissance[329]. Contrairement aux autres États membres de l'époque, l'opinion publique allemande se sent en effet concernée par la crise yougoslave, notamment du fait du nombre important de travailleurs immigrés (*Gastarbeiter*) provenant de ce pays[330]. La pression interne sur le gouvernement allemand est donc d'autant plus importante[331]. Le discours des partis est révélateur des motivations allemandes. On voit ainsi que, dans le débat politique interne, les Allemands n'hésitent pas à employer des arguments allant dans le sens de l'autodétermination. Dès le début du mois de juillet, Helmut Kohl déclarait ainsi :

> « The people of Yugoslavia must be free to choose their own future. Free Europe must stand beside them (…) The importance of the principle of self-determination is that much more evident for Germans because by means of self-determination our nation was able to regain unity »[332]

La pression de la part des partis politiques monte ensuite à mesure que les combats s'intensifient en Croatie[333]. L'argument de la recherche de la stabilité apparaît alors. En tant que pays voisin, l'Allemagne est en effet susceptible de recevoir tant des réfugiés que des migrants économiques. C'est d'ailleurs précisément ce qui se passera dans les mois qui suivent. L'idée est qu'une reconnaissance de la Slovénie et, surtout, de la Croatie forcerait les Serbes à davantage de modération. Il est à cet égard intéressant de constater que l'Italie, autre pays voisin, a suivi l'Allemagne dans la reconnaissance. À l'inverse, la France et le Royaume-Uni ne sont pas directement concernés par un afflux de réfugiés ou les conséquences économiques de cette crise. Ils peuvent donc se permettre d'avoir une position constante sur la non-reconnaissance et la défense de l'unité yougoslave, même si celle-ci est déconnectée de la réalité sur le terrain. Nous retrouverons le même phénomène avec Chypre et l'Espagne qui, éloignés du Kosovo, ont une attitude extrêmement ferme à son encontre (voir chap. 6).

Néanmoins, tous ces éléments de fond, s'ils expliquent tant les divergences entre l'Allemagne et certains de ses partenaires que l'impatience de celle-ci, peinent à expliquer pourquoi la diplomatie allemande a refusé d'attendre le 15 janvier, comme convenu lors du sommet de Bruxelles du 16 décembre pour prendre sa décision. Au vu

---

[328] Müller, Harald, "German Foreign Policy after Unification" in Paul B. Stares (ed.), *The New Germany in The New Europe*, Washington, The Brookings Institution, 1992, p. 130.
[329] Crawford, 1996, pp. 493-494.
[330] Garde, 1992, p. 390.
[331] *Ibid.*, p. 392. Insistant sur l'importance de cette pression interne, Crawford en vient quant à elle à décrire la décision allemande comme le résultat d'une négociation à deux niveaux (Crawford, 1996, pp. 511-516).
[332] "Republics gain Kohl's backing before EC talks", *The Independent*, 5 juillet 1991 cité par Caplan, 2005, p. 45.
[333] Caplan, 2005, p. 45

du temps passé et des efforts consentis pour préserver l'unité européenne, il peut sembler étrange de briser cette unité pour anticiper une reconnaissance de trois semaines. La raison de l'attitude allemande est probablement à rechercher dans un manque de confiance envers ses partenaires français et britanniques.

La première crainte de l'Allemagne concerne la commission Badinter et les avis que celle-ci devait remettre concernant la reconnaissance des républiques yougoslaves. Cette commission est composée de cinq juristes et présidée par le français Robert Badinter. Celui-ci prit un tel ascendant que cette commission fut rapidement rebaptisée commission Badinter. Or Badinter n'est pas seulement juriste, mais aussi ancien ministre. Il est en outre très proche du président François Mitterrand et de Roland Dumas, alors ministre des Affaires étrangères. Le premier l'a nommé ministre, le second fut son collègue au gouvernement de 1983 à 1986. Badinter et Dumas faisaient en outre partie du cercle des proches de François Mitterrand avant que celui-ci n'arrive au pouvoir en 1981[334].
Concernant les avis cruciaux sur la reconnaissance que doit rendre cette commission, l'Allemagne prend cette décision car elle pressent que l'avis de la Commission Badinter sera négatif concernant la Croatie[335]. Et c'est effectivement ce qui se passe : la commission Badinter estime que la Croatie n'offre pas assez de garanties concernant le statut des minorités sur son territoire « notamment ceux contenus dans le chapitre II, article 2(c) sous le titre "statut spécial" »[336]. Les conditions énoncées dans ce chapitre II sont particulièrement exigeantes. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure ce niveau d'exigence n'est pas une concession faite à la Serbie et non un aspect stratégique comme le suppose Caplan. En effet, le seul État demandant la reconnaissance qui a des minorités problématiques est la Croatie. Insérer de telles dispositions et, surtout, en faire un préalable à la reconnaissance revenait à faire peser une menace sur la reconnaissance de la Croatie qu'il était difficile de lever[337]. Critiquant l'attitude française, Paul Garde estime que l'insertion de conditions de reconnaissance inédites dans l'histoire avait pour unique objectif de gagner du temps[338].
La diplomatie allemande a donc pu craindre une instrumentalisation de la question des minorités par le truchement de la commission Badinter afin de surseoir encore à la reconnaissance de la Croatie. L'Allemagne se serait alors sentie piégée et a anticipé un débat des ministres des Affaires étrangères en janvier où elle serait mise en minorité. Forcer la main à ses partenaires en agissant de manière anticipée était une manière de sortir de cette situation.

---

334 On prête d'ailleurs à François Mitterrand le mot suivant : « J'ai deux avocats : pour le droit, c'est Badinter, pour le tordu, c'est Dumas. »
335 *Ibid.*, p. 36.
336 Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 5 sur la reconnaissance de la République de Croatie par la Communauté européenne et ses États membres, 11 janvier 1991.
337 On peut d'ailleurs s'interroger quant aux motivations « juridiques » de la commission Badinter quand elle est peu ou prou revenue sur son point de vue sur la Croatie dans son avis du 4 juillet 1992 (voir Caplan, 2005, pp. 39-40).
338 Garde, 1992, p. 388.

Beverly Crawford met en lumière un autre épisode expliquant la décision de l'Allemagne par un manque de confiance envers ses partenaires[339]. Le 13 décembre, la France et la Grande-Bretagne avaient entrepris de faire voter une résolution au conseil de sécurité des Nations-Unies demandant aux États de ne pas entreprendre d'actions unilatérales qui pourrait perturber l'équilibre politique à l'intérieur de la Yougoslavie. Cette résolution aurait empêché l'Allemagne de procéder aux reconnaissances. Même si cette dernière avait dissuadé ses partenaires de présenter cette résolution, la défiance semblait installée ce qui expliquerait l'action de l'Allemagne quelques jours plus tard.

La décision allemande est donc le résultat, et le révélateur, d'un manque de confiance entre partenaires. Mais il faut surtout remarquer que les positions des grands États européens, et en particulier entre l'Allemagne et la France, étaient divergentes dès l'origine. Notamment, la reconnaissance a toujours été vue par l'Allemagne comme le moyen de punir la Serbie. Ainsi Genscher tenait le discours suivant à l'ambassadeur yougoslave à Berlin dès le 24 août :

> « If the bloodshed continues and the policy of *faits accomplis* by force supported by the Yugoslav army is not halted immediately, the Federal Government (of Germany) must seriously examine the recognition of Croatia and Slovenia in their given frontiers. It will also commit itself to a corresponding examination within the European Community »[340]

Face au fait que l'armée yougoslave poursuivait l'usage disproportionné de la force en Croatie et que les Serbes en outre jouaient l'obstruction, Genscher a voulu mettre ses menaces à exécution. Il considérait peut-être qu'il en allait de sa crédibilité et de celle des Européens.

Les déterminants de la décision de l'Allemagne

La décision de l'Allemagne peut être étudiée en utilisant les différents déterminants que nous avions identifiés (chap. 3, § 2.1). Cette analyse nous permettra, en creux, d'évoquer les motivations des États réticents à la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie.

La question du suivisme doit d'abord être évoquée pour mettre en contexte la « divergence » allemande. La notion de suivisme est ici impropre. En effet, le suivisme suppose qu'un État prenne une décision quant à la reconnaissance d'une entité indépendantiste et que d'autres États se comportent, ou non, en suiveurs. Le premier type d'État est une grande puissance (États-Unis) ou une puissance régionale (grands États européens). La particularité ici est que ce sont trois États de puissance égale (France, Allemagne et Royaume-Uni) qui divergent. Il est donc difficile de savoir qui est censé suivre qui.

[339] Crawford, 1996, pp. 484-485.
[340] Michael Libal, *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992*, Westport, Praeger, 1997, p. 39 cité par Caplan, 2005, p. 26.

Toujours est-il que la cohérence européenne a été conséquente tout au long du processus. Soucieux de lancer la future Politique extérieure de sécurité commune sur de bonnes bases, les États membres avaient véritablement pour objectif de parvenir à une reconnaissance coordonnée des nouveaux États. La preuve en est que toutes les demandes de reconnaissance isolées émanant de la Slovénie ou de la Croatie ont été directement rejetées[341]. Les divergences entre Français et Allemands étaient pourtant apparues dès le mois de juillet 1991, mais personne ne prit de décision unilatérale avant celle du 23 décembre.
Mais le plus révélateur est peut-être qu'après celle-ci, la solidarité européenne reprend le dessus. Ainsi la France décide de privilégier la relation franco-allemande et suit finalement son partenaire dans la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie. La décision fut discutée de manière approfondie. Roland Dumas rapporte qu'il fut finalement décidé de ne « pas remettre en cause l'avenir à long terme de l'Europe – Maastricht – en raison d'un désaccord sérieux sur un conflit grave, mais qui se terminerait quand même un jour ou l'autre »[342]. En d'autres termes, la France suit finalement l'Allemagne.

Nous avons par ailleurs déjà évoqué la question de la stabilité, à travers l'attitude pro-reconnaissance des pays voisins que sont l'Allemagne et l'Italie. On peut cependant considérer que la France et le Royaume-Uni étaient également préoccupés par la stabilité, mais en avaient une conception différente. Alors que les États voisins ressentent les conséquences immédiates de la situation, on peut penser que Français et Britanniques étaient davantage préoccupés par la stabilité régionale et le risque qu'une reconnaissance trop rapide pouvait entraîner en termes de précédent.

La proximité géographique avec la Croatie et la Slovénie joue donc indéniablement. Mais concernant l'Allemagne, la proximité avec la Croatie va au-delà. Elle est en effet aussi humaine et religieuse. Nombre d'immigrants croates sont présents en Allemagne depuis des décennies. Cette présence se structure notamment par l'Eglise catholique, en particulier en Bavière. La CSU bavaroise constitue également un relais qui permet aux Croates d'influencer tant l'opinion publique que le gouvernement allemand[343].

Un autre facteur puissant joue en Allemagne : la volonté de laisser les peuples choisir leur destin. Derrière les divergences franco-allemandes, il y a certainement davantage que des tropismes pro-Serbes ou pro-Croates. La raison en est peut-être à rechercher dans des positionnements différents dans le débat, déjà maintes fois évoqués entre le droit à l'autodétermination et le respect de l'intégrité territoriale. Marquée par l'épisode récent de sa réunification, l'Allemagne donne la primauté au premier principe alors que

[341] Caplan, 2005, p. 103.
[342] Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p. 620 cité par de Wilde, 2004, p. 67.
[343] Renéo Lukic, *La politique étrangère de la Croatie de son indépendance à nos jours*, Les Presses de l'Université Laval, 2006, p. 19.

la Grande-Bretagne et la France restent attachées au second. La volonté d'arriver à un consensus européen sur la question était forte de la part de tous les acteurs, mais les divergences fondamentales trop importantes.

En dernier lieu, la question de la fragilité interne et de la crainte du précédent pour les États prenant la décision de reconnaître a pu jouer. Il faut rappeler qu'au moment de l'éclatement de la Yougoslavie, les mouvements sécessionnistes violents étaient bien présents dans trois des cinq grands États européens : l'IRA au Royaume-Uni, le terrorisme corse en France et l'ETA en Espagne. Selon David Bearce, c'est aussi parce que l'Allemagne ne connaît pas de mouvements séparatistes violents qu'elle décide de reconnaître la Slovénie et la Croatie[344]. Ici aussi on peut constater que l'Italie, qui suit l'Allemagne dans sa politique de reconnaissance, est dans la même situation.

1.4 La séparation de velours tchécoslovaque

Avant d'analyser la politique ou plutôt la non-politique européenne dans le cas de la séparation de velours tchécoslovaque, un rapide rappel des faits s'impose. Celui-ci est l'occasion de souligner l'aspect exceptionnel de ce processus de séparation.

En juin 1992, les élections législatives tchécoslovaques donnent des résultats très contrastés. En République tchèque, c'est le parti de Vaclav Klaus – libéral partisan d'une thérapie de choc – qui remporte les élections. En Slovaquie, le scrutin est remporté par Vladimir Meciar, qui allie postcommunisme, souci d'un certain maintien d'État-providence et nationalisme slovaque. Les deux vainqueurs sont aux antipodes tant du point de vue socio-économique que de la vision de l'État tchécoslovaque. Vladimir Meciar souhaite un modèle confédéral pour répondre aux aspirations nationalistes slovaques. À l'inverse, Vaclav Klaus veut recentrer les pouvoirs au niveau fédéral tant par souci d'efficacité que pour maîtriser les outils permettant un passage rapide et approfondi à l'économie de marché.
Les premières discussions sont un échec et mettent en lumière les différences abyssales entre les deux visions. Alors que Meciar demande une plus grande autonomie pour la Slovaquie, Klaus entend au contraire recentraliser l'Etat tchécoslovaque afin de pouvoir mener une transition rapide vers l'économie de marché. Le 17 juillet, le parlement slovaque déclare la souveraineté de la République slovaque croyant pousser les Tchèques à accepter un système confédéral. Mais six jours plus tard, Klaus et Meciar s'entendent pour séparer le pays. Les deux camps s'accordent ainsi pour mettre en œuvre ce que chacun considère comme étant son second meilleur choix. Les discussions changent alors de nature pour porter sur la séparation du pays. Celle-ci est officielle le 1er janvier 1993. Deux nouveaux États apparaissent à partir de cette date : la République tchèque et la Slovaquie.

[344] David H. Bearce, « Institutional Breakdown and International Cooperation: The European Agreement to Recognize Croatia and Slovenia", *European Journal of International Relations,* Vol. 8, n° 4, 2002, pp. 471–97.

1.4.1 Une configuration exceptionnelle

Lorsque l'on analyse la séparation tchécoslovaque et qu'on la compare à d'autres cas, on est frappé par son caractère tout à fait unique. Cette exceptionnalité peut se résumer en cinq points.
En premier lieu, la séparation est non-violente et ne résulte pas de la domination d'une population sur une autre. En second lieu, il n'y a pas véritablement d'État central dont une partie se sépare. C'était le cas dans quasiment toutes les autres séparations d'États auparavant, en particulier dans le cadre de la décolonisation. Dans les cas de l'ex-URSS ou de l'ex-Yougoslavie, il y avait clairement un État successeur (Russie) ou qui entendait l'être (Serbie et Monténégro)[345]. En troisième lieu, la séparation n'était attendue par personne, ni à l'extérieur, ni même à l'intérieur du pays (contrairement à la Yougoslavie par exemple). En quatrième lieu, l'absence de consultation populaire est un cas quasi unique dans l'histoire contemporaine. Si l'on exclut les cas de guerre civile, d'épuration ethnique ou de clivages ethniques extrêmes qui enlèvent tout ou partie de l'intérêt de cette consultation, il n'existe à notre connaissance pas d'autre cas de séparation sans consultation des populations concernées[346].
Enfin, le fait qu'il n'y ait eu aucune intervention étrangère est également singulier. Dans les cas de séparation, on assiste souvent au moins à une médiation de l'ONU ou d'une organisation régionale.

Ces aspects exceptionnels et la facilité, tout aussi exceptionnelle, avec laquelle l'État tchécoslovaque s'est disloqué peuvent s'expliquer par des facteurs internes. Ainsi le territoire était bien délimité entre les deux républiques, la dette publique était faible. Surtout, la Tchécoslovaquie offrait l'image d'un État dans lequel coexistaient deux communautés très différentes qui avaient chacune leurs médias, leurs élites et des aspirations divergentes tant en politique interne qu'internationale[347].

L'environnement international a incontestablement joué. La fin du communisme entraîne la séparation d'un État dont le système fédéral n'avait jamais fonctionné dans un contexte démocratique. Si le fédéralisme avait été officiellement instauré en 1969 suite au Printemps de Prague, le pouvoir reste effectivement aux mains du parti communiste[348]. Face aux nouveaux enjeux créés par ce bouleversement géopolitique, les choix des élites tchèques et slovaques étaient divergents. Alors que les Slovaques voulaient une sortie plus lente du système et rester un pont entre est et ouest, les Tchèques désiraient un rapprochement avec l'ouest – et plus précisément avec

[345] Le statut d'État successeur de la Yougoslavie a été refusé au nouvel ensemble formé par les deux républiques restantes de la fédération. Cela n'a pas empêché le nouvel ensemble de garder l'appellation « Yougoslavie » jusqu'à sa transformation en « Serbie-Monténégro » en 2003.
[346] Le Kosovo fait partie des cas d'indépendances qui se sont réalisés sans référendum avec une situation de tensions ethniques.
[347] Voir à ce sujet l'ouvrage de Frédéric Wehrlé, *Le Divorce Tchéco-Slovaque*, Paris, L'Harmattan, 1994.
[348] Daniel Rodrigues, « Fédéralisme, Conflit Ethnique et Sécessionnisme : Le Fédéralisme comme instrument de Sécession Non-Violente », *Fédéralisme Régionalisme,* Vol. 10, 2010. En ligne : http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=903. Consulté le 26 janvier 2017.

l'Allemagne – rapide et univoque. Jacques Rupnik cite à cet égard la formule qui s'affichait en une d'un hebdomadaire tchèque influent : « Seul en Europe ou ensemble dans les Balkans ». Comme au Monténégro dix ans plus tard, la séparation est apparue comme le meilleur moyen d'intégrer les institutions européennes[349].

L'exemple yougoslave a également joué un double rôle. D'abord de modération pour les acteurs politiques en Tchécoslovaquie. L'exemple de la séparation sanglante en Yougoslavie est apparu comme un repoussoir[350]. Mais il a en même temps été un argument pour la séparation. L'idée était qu'il valait mieux se séparer de manière pacifique que de forcer à faire vivre ensemble des communautés dont les aspirations différentes auraient pu conduire à des développements violents. Surtout, la reconnaissance, finalement assez rapide, des États issus de la Yougoslavie et de l'URSS a encouragé les nationalistes slovaques dans l'idée que la communauté internationale n'était pas forcément hostile à la création de nouveaux États. Vladamir Meciar a ainsi publiquement invoqué le précédent des reconnaissances slovène et croate pour soutenir la demande d'indépendance[351].

Enfin, la sortie récente du communisme explique que l'on ait procédé à la scission sans consultation populaire. Dans cette démocratie naissante, les élites étaient en effet habituées à gérer les affaires publiques sans demander son avis à la population[352]. Surtout, le précédent yougoslave et plus précisément bosniaque a servi de repoussoir. En effet le gouvernement de Bosnie-Herzégovine avait, à la demande de la communauté internationale, organisé un référendum d'indépendance en février 1992. Celui-ci fut boycotté par les Serbes de Bosnie et constitua en réalité une étape précipitant la guerre civile.

1.4.2 Analyse de la politique européenne

Avant la séparation, les Européens avaient encouragé les Tchèques et les Slovaques à continuer à former un seul État[353]. Mais au-delà de ces « encouragements », on peut dire que la dissolution tchéco-slovaque s'est faite pour des raisons et avec une dynamique interne sans que les acteurs extérieurs pèsent sur les actes des protagonistes. Jacques Rupnik décrit ainsi l'attitude de la Communauté européenne comme un mélange de non-ingérence et de déception[354]. À un moment où la séparation devenait de plus en plus probable, le porte-parole de la Commission européenne déclara simplement que le processus en cours relevait d'une « décision interne » à la

[349] Jacques Rupnik, "The international Context" in Jiri Musil (ed.), *The End of Czecoslovakia*, Central European University Press, 1995, p. 274.
[350] *Ibid.*, p. 273.
[351] Eric Stein, *Czecho/Slovakia : ethnic conflict, constitutional fissure, negotiated breakup*, University of Michigan Press, 1997, p. 123.
[352] Voir à ce sujet : Abby Innes , *Czechoslovakia: the short goodbye*, Londres, Yale University Press, 2001.
[353] Rupnik, 1995, p. 276.
[354] *Ibidem.*

Tchécoslovaquie [355] . La même attitude se poursuivit lorsqu'il fut question de reconnaître les nouveaux États puisque la reconnaissance fut accordée à la République tchèque et à la Slovaquie sans condition ni réel débat[356].

La passivité des Européens par rapport au divorce de velours et la décision finale de reconnaître les nouveaux États immédiatement et sans condition peut s'expliquer de plusieurs manières.

La guerre en ex-Yougoslavie

Concernant l'absence d'implication de la CEE en amont, le premier facteur à considérer est la proximité avec l'implosion yougoslave de 1991. Lorsque la Tchécoslovaquie commence à se séparer (au début de l'été 92), les regards sont toujours braqués sur l'ex-Yougoslavie et plus précisément en Bosnie-Herzégovine. Dans cette république, la guerre civile se déclenche quelques semaines avant les élections tchécoslovaques. Les chancelleries européennes sont donc davantage occupées à sauver ce qui peut l'être ici que de se projeter dans une autre séparation. Le caractère pacifique de la séparation tchécoslovaque ajoute incontestablement à ce désintérêt. Cette « séparation de velours » pèse bien peu face à l'épuration ethnique et à la guerre civile dont les images se déversent dans les médias.
De plus, la coopération européenne se déroule toujours sous le mode de la CPE[357]. Non seulement l'enjeu n'apparaissait pas prioritaire à ce moment-là, mais une intervention risquait de se faire à un coût élevé avec le risque que de nouvelles dissensions décrédibilisent l'UE.
Enfin, la rapidité du processus a pu jouer, d'autant que la séparation n'était pas attendue. La situation en ex-Yougoslavie explique donc tant l'attitude globalement passive de l'Union européenne que la facilité de la reconnaissance des nouveaux États.

Un accord négocié dans un processus pacifique

La facilité de la reconnaissance s'explique quant à elle d'abord par la présence de l'accord négocié entre toutes les parties prenantes. On respecte donc la norme internationale qui consiste à proscrire la sécession unilatérale. Pour parachever le caractère consensuel de cette séparation consensuelle, les deux nouveaux États se déclarent tous deux successeurs de l'État tchécoslovaque. La communauté internationale les a reconnus comme tels[358].

[355] *Ibidem*.
[356] Fabry, 2010, p. 181.
[357] Le traité de Maastricht n'entre en vigueur que le 1er novembre 1993.
[358] Ceci impliquait que les deux nouveaux États devaient demander leur adhésion aux organisations internationales, mais les traités signés par la Tchécoslovaquie restaient en vigueur (Stein, 1997, p. 311). Ce n'est pas la première fois qu'une séparation entraînant la fin d'un État voit plusieurs nouveaux États se déclarer comme successeurs. Voir à ce sujet : John McGarry et Brendan O'Leary, « Introduction: The Macro-Political Regulation of Ethnic Conflict » in John McGarry et Brendan O'Leary (dir.), *The Politics of Ethnic Conflicts Regulation*, Londres et New York, Routledge, 1993, p. 11.

L'autre point crucial est que la séparation de velours se fait de manière pacifique. Ceci constitue une garantie quant à la préservation de la stabilité régionale, ce qui constituait l'intérêt premier des Européens[359].
En dernier lieu, mentionnons l'existence de ministères des Affaires étrangères tchèque et slovaque distincts dès le début de l'année 1992[360]. De manière très concrète, ces institutions ont permis de prendre des contacts directement et en amont avec les États étrangers et ont probablement permis de faciliter la reconnaissance.

L'absence de crainte du précédent

Enfin, la crainte du précédent pour les États fragiles d'Europe occidentale n'a semble-t-il pas joué. Ceci s'explique par le fait que la communauté internationale a largement interprété la séparation tchécoslovaque comme un phénomène normal lié à la chute du communisme. En d'autres termes, on l'a considéré comme le dernier domino d'une série d'éclatements de fédérations socialistes (URSS, Yougoslavie). En outre, les dissolutions de ces États multinationaux avaient déjà produit leurs effets néfastes en termes de précédent. Tenter de retarder ou d'empêcher l'éclatement de la Tchécoslovaquie n'était donc plus d'aucune utilité de ce point de vue. Ce n'est que plus tard que le cas tchécoslovaque a été pris en compte comme exemple d'une séparation idéale par plusieurs mouvements indépendantistes, y compris en Europe occidentale.

Les Européens n'ont donc pas cherché à empêcher la séparation entre Tchèques et Slovaques ni posé de problèmes particuliers quant à la reconnaissance des deux nouveaux États. Aux circonstances particulières d'un accord négocié dans le cadre d'une séparation non violente s'ajoute la proximité temporelle avec la fin de la Yougoslavie.
On ne peut d'ailleurs qu'être frappé par la différence de traitement quant à la reconnaissance des États issus de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie. Il n'a par exemple par été demandé à la République tchèque ou à la Slovaquie des dispositions particulières concernant le respect des minorités. Les minorités roms et hongroises de Slovaquie faisaient pourtant des candidats potentiels pour une telle protection. De même, alors que la commission Badinter avait demandé la tenue d'un référendum en Bosnie-Herzégovine, la séparation tchécoslovaque s'est effectuée sans aucune consultation de la population. Celle-ci était pourtant clairement opposée à la séparation du pays. Le fait est qu'après l'expérience yougoslave, il n'est manifestement venu à l'idée de personne d'aller dans ce sens-là. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que l'exemple du référendum bosniaque a été utilisé pour repousser l'idée d'une consultation de la population en Tchécoslovaquie[361].

[359] Stein, 1997, p. 308.
[360] Michael Kraus, "The End of Czechoslovakia: International Forces and Factors" in Michael Kraus and Allison Stranger (ed.), *Irreconciliable Differences? Explaining Czechoslovakia's Dissolution*, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, p. 215.
[361] Vaclav Havel avait demandé un référendum, pressentant qu'il serait négatif. Meciar refusa en alléguant le précédent bosniaque où le référendum conduisit à la guerre civile.

Toujours est-il que, du point de vue des exigences tant en termes de droits des minorités que de processus démocratique, la séparation tchécoslovaque referme la parenthèse ouverte lors de l'épisode yougoslave.

2. Le développement de la Politique étrangère et de sécurité commune (1993-2006)

L'étude de l'attitude européenne à l'égard du premier éclatement yougoslave nous a permis de constater une certaine impuissance européenne au moment des indépendances slovène, croate et bosniaque. À cette époque, le traité de Maastricht était déjà en négociation. Il prévoyait précisément la mise en place d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), plus ambitieuse et structurée que la Coopération européenne commune (CEP) dont nous avons déjà souligné les insuffisances. La période allant de 1993 à 2007 est l'occasion d'un développement substantiel des capacités de l'Union européenne tant en termes diplomatiques que militaires. Afin de bien comprendre la situation institutionnelle de l'Union européenne et les instruments de politique étrangère dont elle dispose, il importe de détailler cette évolution jusqu'au début du débat relatif au statut final du Kosovo. Si le traité de Lisbonne (2009) apporte des innovations importantes, nous arrêtons ici notre exposé des développements de la PESC à 2007-2008. En effet, l'objectif de cette section est de comprendre l'état de la capacité et de la crédibilité de l'Union en termes d'action extérieure au moment où se pose la question du statut du Kosovo.
À cette fin, nous évoquerons également de manière générale l'action de l'Union, et plus particulièrement de son Haut représentant dans les Balkans entre 2000 et 2007 (§ 2.4). Cela conduira naturellement à voir plus en détail cette action dans la question de la séparation entre la Serbie et le Monténégro (§ 3).

2.1. La création de la PESC, entre nouvelle ambition, promesse et illusion

La volonté de développer une politique commune est directement liée aux bouleversements géopolitiques advenus à la charnière des années 1980 et 90[362]. En quelques années, on assiste en effet à la chute des régimes communistes (1988-91), à la réunification de l'Allemagne (1990), à la seconde guerre du Golfe suite à l'invasion du Koweït par l'Irak (1990) et à l'éclatement de la Yougoslavie et de l'URSS (1991). Si tous ces évènements sont d'importance, deux d'entre eux sont fondamentaux dans la genèse de la PESC. Le premier est bien sûr la chute du communisme. La fin du monde bipolaire offre une opportunité à l'Europe de s'affirmer sur la scène internationale et, surtout, des perspectives de relations et d'extension vers l'est renouvelées. Les aspirations européennes des nouvelles élites d'Europe centrale et orientale ne faisaient en effet aucun doute. Le rôle de l'unification allemande, second évènement d'importance, est plus complexe. En effet, pour se prémunir de cette Allemagne réunifiée, nouvel acteur qui gagne en puissance, les États européens furent soucieux de pousser l'intégration européenne. Celle-ci s'effectue dans le cadre du traité de

[362] Petiteville, Franck, *La Politique Internationale de l'Union Européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, pp. 34-35.

Maastricht, tant dans le domaine monétaire avec la mise en place de l'euro que de la politique étrangère avec la PESC[363].

Entrée en vigueur le 1er novembre 1993, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) constitue une avancée par rapport à la Coopération politique européenne. La PESC entend en effet mener une action aussi cohérente que possible sur le long terme. Même si les avancées sont très modestes au moment de sa création, elle enclenche une dynamique qui verra les capacités d'action extérieure de l'Union européenne prendre de plus en plus de consistance. Comme son nom l'indique, elle constitue une politique. À l'inverse, la CPE n'était qu'un mode de fonctionnement : dans les faits, les États européens ne faisaient que réagir aux crises sans vision de long terme[364]. Mais si l'ambition est affichée, le mode de fonctionnement ne change pas fondamentalement dans un premier temps.
Dès le début, la PESC est ainsi exclue du mode de fonctionnement communautaire dans lequel les États membres mettent en commun leur souveraineté. Elle n'est, pour reprendre l'expression de Tanguy de Wilde d'Estmael, « qu'une obligation de coopération permanente, affinée au fil du temps »[365]. Dans l'architecture institutionnelle inaugurée par le traité de Maastricht, elle appartient au second pilier. Le mode de prise de décision en matière de PESC reste, comme du temps de la CPE, l'unanimité[366]. Au-delà de la prise de décision même, les États membres dominent également tant la prise d'initiative que la mise en œuvre des décisions[367].

Ainsi, si les mots employés dans l'expression « Politique étrangère et de sécurité commune » sont prometteurs, ils sont aussi trompeurs quant à la substance réelle de l'avancée[368]. En effet, le fonctionnement intergouvernemental reste le même et il n'est associé à la PESC, ni budget, ni personnel. Ce n'est qu'en 1999 que le traité d'Amsterdam remédiera à cette situation.
Cette situation est due au fait que, malgré ses avancées, le traité de Maastricht est aussi le lieu d'un compromis entre deux groupes d'États. Le premier, emmené par la France et l'Allemagne, voulait une intégration plus poussée alors que le second, au premier rang desquels figure le Royaume-Uni, est soucieux de préserver les prérogatives des États membres. Dans le domaine de la politique étrangère, il semble bien que le second groupe ait concédé aux premiers surtout les mots et les symboles[369]. Les dirigeants européens présentèrent cependant la PESC comme une politique étrangère à part entière qui allait permettre à l'Union d'agir de manière à la fois cohérente et efficace au niveau international. La désillusion allait vite survenir.

[363] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 46.
[364] de Wilde, 2011, pp. 21-22.
[365] *Ibid.*, p. 6.
[366] Une procédure est cependant prévue dans laquelle les États membres peuvent décider à l'unanimité que, sur un sujet précis, un vote pourra intervenir à la majorité qualifiée.
[367] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 48.
[368] Voir à ce sujet de Wilde, 2011, pp. 23-27.
[369] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 49.

En effet, même si la PESC constituait un saut qualitatif par rapport à la CPE, elle n'aida pas davantage l'Union européenne à avoir une action efficace dans l'ex-Yougoslavie entre le moment de sa mise en place (1993) et les accords de Dayton (1995). La situation sur place était tellement détériorée que ce n'était plus une coordination diplomatique qui était nécessaire, mais des moyens d'intervention sur le terrain[370]. La résolution concrète des conflits tant concernant la Bosnie-Herzégovine (1995) que le Kosovo (1999) n'a pu être réalisée qu'avec l'intervention de l'OTAN. C'est en partant du constat de cette déception que l'universitaire C. Hill (1993, 1998) a théorisé le concept de « capability-expectation gap » concernant le rôle international de l'Union européenne[371].

2.2. La relance lors du traité d'Amsterdam

Si le traité de Maastricht se négociait au moment de l'éclatement de la Yougoslavie, le traité d'Amsterdam entrait, quant à lui, en vigueur le 1er mai 1999, soit durant la campagne de bombardement menée par l'OTAN sur la Serbie et le Kosovo. Pour la période qui nous intéresse, le traité d'Amsterdam constitue sans conteste la plus grande avancée en matière de PESC. Ce traité apporte en effet plusieurs innovations concernant l'action extérieure de l'Union.

La première d'entre elles consiste en une réécriture complète des dispositions relatives à la PESC[372]. En matière de prise de décision, la règle de l'unanimité est conservée. Néanmoins quelques exceptions y sont ajoutées lorsque le vote se déroule au Conseil des ministres des Affaires étrangères[373]. L'unanimité reste la règle lorsque les votes se font au Conseil européen.

La notion d'abstention constructive est également introduite. Sur une décision donnée, celle-ci permet à un État membre de s'abstenir sans empêcher l'Union européenne d'adopter ladite décision. Dans ce cas, la décision s'applique à l'ensemble de l'Union, à l'exception de l'État ayant utilisé ce mécanisme[374]. L'abstention constructive offre donc une certaine souplesse dans la prise de décision. Nous verrons que ce mécanisme a notamment été utilisé par Chypre concernant le Kosovo.

Deux autres innovations sont fondamentales : le Haut Représentant pour la PESC et la mise en place de la Politique européenne de sécurité et de défense.

---

[370] *Ibid.*, p. 246.

[371] Hill, Christopher, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. » *Journal of Common Market Studies,* Vol. 31, n° 3, pp. 305–328 ; Hill, Christopher, "Closing the Capability-Expectations Gap" in by J. Peterson and H. Sjursen (ed.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Oxon, Routledge, 1998, pp. 18–38.

[372] Celles-ci sont contenues dans les articles J.1 à J.18 du traité qui correspondent aux articles 11 à 28 de la version consolidée du TUE.

[373] Petiteville, 2006, pp. 41-42.

[374] Terpan, Fabien, *La Politique Étrangère de Sécurité et de Défense de l'Union Européenne*, Paris, La documentation Française, 2010, p. 109. Si plusieurs États peuvent recourir à l'abstention constructive lors d'une même décision, ceux-ci ne peuvent représenter plus d'un tiers des voix pondérées.

2.2.1 Le Haut représentant pour la PESC

Cette fonction comble deux lacunes récurrentes depuis l'instauration de la CPE, à savoir l'instabilité et l'absence de service dédié à la gestion de l'action extérieure de l'Union européenne.
Le rôle initial du Haut Représentant consiste en effet à assister le conseil et sa présidence tournante en matière de relations extérieures. Dès l'origine, son rôle est fusionné avec celui de Secrétaire général du Conseil. Le traité d'Amsterdam qui institue cette fonction énonce en son article J.8 :

> « La présidence est assistée par le Secrétaire général du Conseil, qui exerce les fonctions de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. »

Lesdites fonctions sont quant à elles définies à l'article J.16 :

> « Le Secrétaire général du Conseil, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, assiste le Conseil pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers. »

Autre avancée fondamentale, une cellule d'analyse et de prévision est placée sous sa responsabilité. Si ces effectifs sont largement en deçà de ce que requiert sa tâche, le Haut Représentant bénéficie ici d'un progrès certain par rapport à ce dont disposait le Secrétaire général du Conseil.

Si officiellement, il n'exerce ses fonctions que sous l'autorité de la présidence du conseil, le premier (et le seul) titulaire de la fonction fera en sorte de s'en affranchir rapidement et de devenir aux yeux de tous le Haut Représentant pour la PESC. Le choix effectué pour occuper ce nouveau poste et, dans les faits, définir la fonction s'est en effet porté sur Javier Solana du fait de son expérience comme secrétaire général de l'OTAN et de sa bonne connaissance des Balkans[375].

[375] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 246

2.2.2. La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

La dimension militaire manquait indubitablement à l'action de politique étrangère de l'Union. Contrairement à ce que la présence du terme « sécurité » laisse à penser, celle-ci n'était pas contenue dans la PESC[376]. La sécurité renvoyait simplement à un objectif formulé dans le préambule du traité de Maastricht. Les États signataires s'y déclarent « résolus à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » (nous soulignons).

Négocié en 1997, le traité d'Amsterdam entendait déjà remédier à cette carence en permettant à l'Union européenne d'utiliser les moyens de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pour les missions dites de Petersberg. Ces missions concernent l'évacuation des ressortissants des États membres, les missions de maintien de la paix et les missions de combat pour rétablir la paix.

Mais les opérations militaires au Kosovo, intervenues au moment où le traité d'Amsterdam entrait en vigueur, conduisent les Européens à aller plus loin dans ce domaine. Les évènements démontrent en effet leur dépendance à l'OTAN en matière non seulement d'alliance défensive, mais aussi de gestion des crises externes. Les dirigeants européens ont l'ambition de remettre en cause cette dépendance en matière militaire afin de pouvoir considérer l'hypothèse d'une intervention militaire sans le soutien américain[377]. Les États-unis eux-mêmes déplorent cette situation où le « gendarme du monde » se voit obligé d'intervenir sur un continent qu'il pensait pacifié. Au niveau des grands États européens, une conjonction de facteurs permet d'avancer sur un sujet resté tabou depuis l'échec de la CED dans les années 50. En premier lieu, l'instabilité persistante dans les Balkans persuade l'Allemagne de rompre petit à petit avec sa doctrine de non-intervention extérieure, héritée de la Seconde Guerre mondiale. Surtout, le nouveau premier ministre britannique, Tony Blair, mène peut-être la politique la plus pro-européenne depuis l'entrée de son pays dans l'Union. Le renforcement des capacités européennes en matière militaire est alors vu par les Britanniques comme une manière de rééquilibrer une alliance atlantique dans laquelle les moyens militaires américains déséquilibrent l'ensemble[378]. Ceci débouche sur la déclaration franco-britannique de Saint-Malo (décembre 1998). Les dirigeants des deux principales puissances militaires de l'Union conviennent ainsi que :

> « l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales »[379].

[376] Selon de Wilde, la sécurité présente dans la dénomination de la PESC « signifiait surtout la recherche globale d'un environnement de paix » (de Wilde, 2011, p. 52).
[377] de Wilde, 2011, p. 53.
[378] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 52.
[379] « Déclaration franco-britannique sur la défense européenne », Saint-Malo, 4 décembre 1998. Lien : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000131-l-europe-de-la-defense/declaration-franco-britannique-sur-la-defense-europeenne-saint-malo-4-decembre-1998. Consulté le 9 juillet 2016.

Fruit d'un compromis, la déclaration ancre également la PESD à l'intérieur de l'OTAN. France et Grande-Bretagne déclarent ainsi : « en agissant en conformité avec nos obligations respectives au sein de l'OTAN, nous contribuons à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres »[380]. La PESD ne concerne d'ailleurs pas la défense de ses membres en terme d'agression, qui reste la compétence exclusive de l'OTAN[381].

Dès juin 1999, l'idée de défense européenne est relancée au sommet européen de Cologne dont la déclaration finale reprend largement celle de Saint-Malo. L'objectif affiché était de parvenir à constituer une force de 60.000 militaires, déployable en opération extérieure d'ici 2003. Corrélativement, un accroissement du rôle du Haut Représentant était prévu lors de ce sommet. La volonté d'interaction plus importante entre PESD et OTAN était déjà confirmée par les accords dits « Berlin plus ». Énoncés lors du sommet de Washington de 1999, ceux-ci ne purent être mis en œuvre qu'après une déclaration commune OTAN-UE survenue en décembre 2002. Ils prévoient une mise à disposition de moyens et de la structure de commandement de l'OTAN à l'Union européenne pour des opérations dans lesquelles l'Alliance (en réalité les États-Unis) ne serait pas engagée militairement[382]. Ces accords ont permis le transfert à l'Union européenne, dans le cadre de la PESD, d'opérations de maintien de la paix précédemment assurées par l'OTAN notamment en Macédoine (2003) et en Bosnie-Herzégovine (2004)[383].

La dynamique initiée par la mise en place de la PESD se poursuit ensuite graduellement. Ainsi en mai 2004, le *Headline Goal 2010* témoigne de la volonté de renforcer la capacité de l'Union en matière de défense. 2010 est l'année fixée pour que l'Union soit en mesure de déployer simultanément plusieurs opérations extérieures et développer une capacité d'action préventive en cas de crise.

La mise en place de la PESD et les opérations qui y sont associées changent fondamentalement la PESC. En termes d'image, l'évolution est salutaire pour une politique constamment taxée d'avoir un effet largement déclaratoire. Plus concrètement, la mise en place de la PESD a changé la nature même de la PESC. Elle lui a permis de quitter la sphère purement diplomatique pour une politique étrangère capable d'actions coercitives avec une gestion de crises plus rapide et proactive[384]. Cela

[380] *Ibid.*
[381] Petiteville, 2006, p. 91.
[382] Bastien Irondelle, « L'Europe de la défense à la croisée des chemins », *Critique internationale*, n° 26, 2005, p. 48. Plus précisément, les accords « Berlin plus » établissent une présomption de mise à disposition des moyens de l'OTAN à l'UE. Néanmoins, la mise à disposition effective suppose qu'aucun membre de l'OTAN ne s'oppose à celle-ci.
[383] Jolyon Howorth, « Au-delà des apparences ou les lents progrès de la PESD », *Politique étrangère*, Vol. 68, n° 3-4, 2003, pp. 755-756.
[384] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 53.

augmenta d'autant la crédibilité de l'Union lorsqu'il s'agit de traiter des questions de politique étrangère qu'elles soient liées ou non à des aspects militaires.

2.3. L'élargissement à l'est et le développement de la PESC

La nécessité et l'utilité d'une PESC et d'une PESD efficaces se font d'autant plus sentir une fois que l'élargissement à dix États d'Europe centrale et orientale se réalise en 2004 et 2007. La relance de la PESC par l'instauration de la PESD se traduit ainsi par la création de nouveaux instruments de politique extérieure européenne, plus ou moins directement liés à l'élargissement de l'UE à dix (2004) puis douze nouveaux membres.

Le premier d'entre eux est le processus de stabilisation et d'association (PSA), complémentaire au processus d'adhésion. Initiés en 1999, ces partenariats consistent en des accords bilatéraux qui permettent des liens de plus en plus approfondis. L'Union européenne offre au partenaire une ouverture commerciale, une assistance économique et financière et une contractualisation des relations avec l'UE par l'intermédiaire des Accords de stabilisation et d'association (ASA). Ces accords peuvent permettre la création de zones de libre-échange, une intégration partielle de l'acquis communautaire et la coopération dans toute une série de politiques de l'Union. Il s'agit d'un instrument essentiel pour la pré-adhésion. Ceux-ci permettent d'augmenter l'impact de la perspective d'adhésion comme outil d'influence en termes de politique étrangère.

Une autre série d'instruments est créée pour faire face à une réalité nouvelle : avec les élargissements, l'Union européenne dispose d'une frontière avec la Russie et des États aussi problématiques que l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. Conscient de ce nouvel environnement, l'Union nomme trois représentants spéciaux pour le Caucase du Sud, l'Asie centrale et la Moldavie[385]. Elle joue également un rôle actif durant les révolutions ukrainiennes (2004 et 2013). Enfin, la politique européenne de voisinage est lancée en 2004 tant en direction de la méditerranée que vers l'est de l'Europe. Dans cette dernière dimension, elle inclut les États d'Europe centrale et du Caucase. Selon le mot de Romano Prodi, alors président de la commission européenne, il s'agit que l'UE partage avec ses États « tout sauf les institutions »[386]. Pensée comme une antichambre de l'intégration à l'Union, le résultat décevra des pays comme l'Ukraine ou la Géorgie à mesure que la perspective d'adhésion s'est étiolée[387]. Elle a cependant constitué un outil d'influence important pour l'Union. Cette influence a notamment pu être utilisée dans les Balkans.

[385] Il s'agit respectivement de M. Heikki Talvitie (nommé en 2002), Jan Kubis (2005), et Adriaan Jacobovits de Szeged (2002).
[386] Romano Prodi, « L'Europe élargie, une politique de proximité comme clé de la stabilité », Sixième conférence mondiale du réseau ECSA (Paix, sécurité et stabilité - Dialogue international et rôle de l'UE), Bruxelles, 5 et 6 décembre 2002. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_fr.htm. Page consultée le 8 janvier 2017.
[387] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 257.

2.4. L'action de Javier Solana dans les Balkans

Entre le début des années 90 et la fin des années 2000, la région des Balkans occidentaux a une place particulière dans l'action extérieure de l'Union européenne. Théâtre du fiasco de l'Union européenne de 1991 à 1995, celle-ci affiche, à partir du début du 21e siècle, une politique à la fois assertive, unie et efficace. Dès 1999, les conflits dans les Balkans et les opérations de maintien de la paix (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine) constituent en réalité la raison d'être de la PESC et la raison de créer la PESD[388]. Les événements dans les Balkans se déroulent en parallèle à un développement graduel, mais certain, tant des capacités que de la crédibilité et de la légitimité de l'UE à agir[389]. Au-delà des renforcements institutionnels, Javier Solana (Haut représentent pour la PESC) a joué un rôle essentiel dans cette évolution[390].

Au moment où Javier Solana est nommé Haut Représentant, la manière dont l'Union conçoit les Balkans change fondamentalement : d'un enjeu de pouvoir entre les puissances occidentales, la région devient l'objet d'une implication à long terme, dans la perspective de partenariats et d'adhésions futures[391]. L'instrument principal de cette nouvelle politique sera le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est qui devient ensuite le Conseil de coopération régionale. L'Union confirme sa nouvelle approche en donnant une perspective d'adhésion aux États de la région. Déterminés à voir l'Union enfin jouer un rôle positif dans les Balkans, les États membres laissent suffisamment de marge de manœuvre à Javier Solana pour qu'il puisse développer une diplomatie intense et efficace[392]. La répartition des rôles n'est pourtant pas claire à l'origine et des tensions persistantes entre le Haut Représentant et le Commissaire chargé des relations extérieures Chris Patten ponctuent la seconde moitié de l'année 2000[393].

Javier Solana a notamment mené avec succès des missions de prévention de conflit entre 2001 et 2003 dans la région des Balkans et en Ukraine en 2004. Mais c'est dans la crise de la séparation entre le Monténégro et la Serbie, qui s'étale de 2000 à 2006 que la nouvelle diplomatie européenne pourra donner toute sa mesure. Cet épisode étant traité dans la section suivante, il nous apparaît important de détailler l'action du Haut Représentant dans la première crise à laquelle il a été confronté, soit en Macédoine au début de l'année 2001.

---

[388] *Ibid.*, p. 246.
[389] Bernhard Stahl, "The EU as a Peace-Making Power in the Western Balkans - Solana's Focal Point ?" in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet & Carolin Rüger (ed.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy*, Nomos, 2011, pp. 148-149.
[390] Pour une étude exhaustive de l'action de Javier Solana, on se référera à l'ouvrage collectif de Gisela Müller-Brandeck-Bocquet & Carolin Rüger, *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects*, Nomos, 2011.
[391] Stahl, 2011, p. 151.
[392] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 246
[393] Stahl, 2011, p. 151

L'action de Javier Solana en Macédoine illustre tant la manière dont il a défini la fonction que les conditions pour que l'Union puisse mener une action efficace. Cet État typique des Balkans pour la diversité de sa population avait réussi à rester à l'écart des troubles qui ont secoué l'ex-Yougoslavie. Mais le conflit au Kosovo finit par avoir des effets en Macédoine, notamment du fait des 300.000 réfugiés albanais qui arrivent sur son sol. Ils rejoignent la forte minorité albanaise (23 % de la population) déjà présente dans le pays. Le problème change de nature lorsqu'au début de l'année 2001, une guérilla albanaise, l'armée de libération de la Macédoine (UCK-M) tue des soldats macédoniens et occupe un village. Le pays semble alors au bord de la guerre civile[394]. Envoyé par l'Union Européenne Solana s'impose alors comme le négociateur européen, faisant office de médiateur entre le gouvernement et les partis d'opposition[395].
Cependant, il faut avoir à l'esprit que l'action de l'Union ne put se déployer qu'en interaction avec d'autres institutions, notamment l'OTAN, les Nations-Unies et l'OSCE[396]. La bonne entente et l'unité de vues entre les différents acteurs sont ici primordiales. En Macédoine, Javier Solana a ainsi joué de son expérience d'ancien secrétaire général de l'OTAN pour impliquer cette organisation dans le règlement du conflit. Les forces de l'alliance atlantiques étaient en effet déjà présentes sur place et la nature violente du conflit rendait leur coopération indispensable[397]. Plus précisément, l'action de l'UE doit, pour être efficace, être complétée par la capacité d'action militaire de l'OTAN et renforcée par la perspective d'une adhésion à l'Union européenne pour les États de la région. En Macédoine, cet élément était clairement présent depuis la signature d'un accord de stabilisation et d'association entre l'UE et la Macédoine en avril 2001. Cette implication diplomatique a été complétée par deux opérations menées sous l'égide de la PESD. À l'opération Concordia de maintien de la paix (mars-décembre 2003) a succédé la mission de police Proxima (2003-2005)[398].

Outre l'institution du Haut représentant et le talent de diplomate de Javier Solana, le succès de la PESC dans les Balkans – jusqu'à l'épisode kosovar – est aussi le fait d'une vaste gamme d'instruments à la disposition de la diplomatie européenne, au premier rang desquels la Politique européenne de sécurité et de défense. L'UE a ainsi déployé un nombre impressionnant de missions sur place[399], qui a fait des Balkans la raison d'être de la PESD.

[394] Annika Björkdahl, "Norm-Maker and Norm-Taker : Exploring the Normative Influence of the EU in Macedonia", *European Foreign Affairs Review,* Vol. 10, n° 2, 2005, p. 271.
[395] Stahl, 2011, p. 153.
[396] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 242.
[397] Stahl, 2011, p. 154.
[398] Terpan, 2010, pp. 82-83.
[399] Pour une description de ces missions, voir Isabelle Ioannides et Gemma Collantes-Celador, "The internal-external-security nexus and EU police/rule of law missions in the Western Balkans", *Conflict, Security & Development*, Vol. 11, n° 4, 2011, pp. 415-445.

Conclusion : État des lieux de la PESC en 2006

On voit donc que la période 1993-2007 est celle du développement et de la mise en place d'une politique européenne extérieure cohérente et de plus en plus complète. Cette évolution est surtout intéressante dans la période 1998-2006 où, entre la déclaration de Saint-Malo et l'indépendance du Monténégro, l'Union se dote tant de moyens militaires que d'une figure identifiable en termes d'action par l'institution du Haut Représentant pour la PESC.

Plus précisément, nous pouvons juger de l'état de la construction européenne dans le domaine des relations extérieures à l'aune de plusieurs critères.

Le premier d'entre eux est la *cohérence* d'action entre les États membres et les décisions prises dans le cadre de la PESC. Signe de la liberté laissée aux États, le Conseil n'a développé aucun mécanisme d'exécution des actions décidées dans le cadre de la PESC. Le Service européen pour l'action extérieure ne tient aucun registre permettant de savoir si les États membres ont suivi les engagements pris dans le cadre de la PESC[400]. Malgré cette absence de contrainte formelle, la pression politique est importante. Keukeleire et Delreux expliquent ainsi :

> "where a well-elaborated and unambigious policy has been developed toward a specific foreign policy issue, it becomes politically more problematic for member states to fall out of the line. Peer pressure among member state and a degree of socialization do have their impact ».[401]

Le second critère concerne *l'autonomie* de l'action extérieure européenne par rapport aux États membres. C'est peut-être ici que l'évolution est la plus notable. Si l'autonomie était très faible, voire inexistante jusqu'au traité d'Amsterdam, l'action de Javier Solana dans les Balkans montre que l'Union a pu mener une action propre, sans en référer de manière constante aux États. Il est bien entendu que les États membres ont toujours la possibilité de contraindre le Haut Représentant à modifier son action s'ils le désirent. Mais l'expérience a montré que c'était de moins en moins le cas. Cette autonomie sera encore grandement renforcée après la mise en application du traité de Lisbonne.

Un troisième critère est la *reconnaissance* dont bénéficie l'Union comme acteur des relations internationales auprès des tiers. Selon Stahl, il s'agit de déterminer à quel point « les acteurs externes reconnaissent l'UE *de jure* ou *de facto* comme un "autre" légitime pour une interaction »[402]. Si l'on se réfère là encore à l'action de l'Union dans les Balkans, il ne fait aucun doute que celle-ci est reconnue comme un interlocuteur à part entière.

[400] Keukeleire et Delreux, 2014, p. 159
[401] *Ibid.*, p. 159.
[402] Stahl, 2011, p. 149.

L’action européenne dans la séparation entre la Serbie et le Monténégro est particulièrement exemplaire de ces éléments.

3. Le Monténégro

Le cas du Monténégro offre l'exemple d'une politique européenne particulièrement proactive et efficace. Celle-ci s'est développée en deux temps : de 2000 à 2003 puis en 2006 au moment du référendum d'indépendance.

3.1 Rappel des faits et de l'intervention européenne

Après l'implosion de la République socialiste fédérative de Yougoslavie au début des années 1990, le Monténégro était la dernière république à être restée rattachée à la Serbie. Cette situation avait été entérinée par un référendum, tenu en mars 1992, portant sur l'indépendance du Monténégro. Lors de celui-ci, l'option indépendantiste recueillit moins de 5% des suffrages exprimés avec une participation de 66%. Les principaux partis partisans de l'indépendance avaient en effet appelé au boycott du scrutin. À l'époque, le premier ministre Milo Djukanovic fit ardemment campagne pour que les Monténégrins restent dans le même État que leurs « frères serbes ». Ces deux républiques continuant à former la République fédérale yougoslave (RFY), on observait une grande proximité entre les dirigeants serbes et monténégrins, tous issus du parti socialiste. Mais cette situation évolue en 1996. Toujours premier ministre, Milo Djukanovic prend ses distances avec le régime de Milosevic, à l'occasion du mouvement étudiant de l'hiver 1996-1997. Dans les mois qui suivent, Djukanovic devint l'homme fort du Monténégro. Sa montée en puissance est concrétisée par l'élection à la présidence de 1998 lors de laquelle il est élu contre Bulatovic, président sortant et très proche de Belgrade. La politique de distanciation avec la Serbie s'amplifie alors, à tel point que l'on parle de « guerre froide » entre les deux républiques [403] . Djukanovic assure néanmoins que son objectif n'est pas l'indépendance, mais un changement de régime à Belgrade. Cette attitude a été largement encouragée par les Occidentaux qui voyaient ici une occasion de gêner Slobodan Milosevic[404].

Mais ces derniers changent leur fusil d'épaule lorsque Milosevic quitte le pouvoir en octobre 2000. Ce sera encore davantage le cas quelques semaines plus tard quand le président monténégrin déclara envisager l'indépendance du Monténégro. À partir de ce moment, l'*a priori* antisécessionniste naturel reprend le dessus. C'était en effet la présence de Milosevic au pouvoir qui encourageait les Occidentaux à soutenir la politique de distanciation de Djukanovic. Milosevic écarté, l'objectif des Européens est de voir le Monténégro se rapprocher de la Serbie et participer à la normalisation de la Yougoslavie[405].

---

[403] Amaël Cataruzza, Comprendre le référendum d'autodétermination monténégrin de 2006, *Mappemonde,* n° 87, 2007, p. 13.

[404] Plusieurs responsables européens ont ainsi reçu publiquement M. Djukanovic à une époque où Milosevic et ses proches sont considérés comme des parias. Plus concrètement, l'Union européenne décide en août 1999 de restreindre à la seule Serbie les sanctions commerciales décidées en 1998 du fait de la situation au Kosovo. (Daniela Heimerl, « La Serbie, le Monténégro et l'Union européenne : de l'isolement à l'adhésion ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2004, Vol. 35, n° 1-2, p. 161.)

[405] Stahl, 2011, p. 156.

Dans les faits, l'État fédéral (néo)yougoslave avait cessé de fonctionner depuis longtemps, à tel point que l'on peut qualifier la situation du Monténégro d'indépendance de fait[406]. Dès 1997, la partie serbe avait largement exclu les Monténégrins des organes de prise de décision et le Monténégro avait réagi en assumant de manière unilatérale les compétences jusqu'alors fédérales. Le Monténégro avait même décidé d'adopter le *Deutsche Mark* puis l'euro comme monnaie en lieu et place du dinar yougoslave[407]. Enfin, le parti du président Djukanovic au pouvoir au Monténégro ne siégeait plus au parlement fédéral et avait boycotté les élections fédérales de 2000[408]. Cette attitude était la conséquence directe d'une réforme institutionnelle soutenue uniquement par les parlementaires serbes et jugée défavorable pour les Monténégrins[409].

Un certain nombre de propositions et contrepropositions en vue d'instaurer de nouvelles relations entre les deux entités sont échangées en 2000 et 2001, sans aucun succès. Soucieux de sortir de l'impasse, les présidents Djukanovic et Kostunica s'accordent, à l'automne 2001, pour organiser un référendum d'indépendance en mai 2002[410]. Mais la diplomatie européenne intervient aussitôt pour empêcher cette issue. Le Conseil des 19 et 20 novembre proclame ainsi explicitement sa préférence pour un « Monténégro démocratique dans une République fédérale de Yougoslavie démocratique. »[411]

L'intervention européenne en 2001-2003

L'Union européenne est en effet soucieuse d'éviter une nouvelle implosion yougoslave qui, partant du Monténégro, pourrait se propager à la Bosnie – partagée entre deux entités serbe et croato-musulmane – et au Kosovo toujours sous administration internationale après les bombardements de l'OTAN de 1999.

Des discussions entre Serbes et Monténégrins sont menées durant la fin de l'année 2001 mais elles échouent. En janvier 2001, Javier Solana, Haut représentant pour l'a PESC s'implique alors personnellement et parvient à convaincre les gouvernements serbe et monténégrin d'accepter l'UE comme modérateur[412]. Les Monténégrins sont d'abord réticents à faire perdurer leur cohabitation avec les Serbes, mais la pression mise par

[406] Julien Cazala, « L'accession du Monténégro à l'indépendance », *Annuaire français de droit international*, Vol. 52, 2006, pp. 161-162.
[407] Le Deutsche Mark est introduit comme monnaie officielle parallèlement au dinar en novembre 1999. Il devient la seule monnaie ayant cours légal en janvier 2001. Voir à ce sujet : Alexandre Sokic, « L'euroisation au Monténégro : Une expérience inédite », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1057, 2006, pp. 58-68.
[408] International Crisis Group, « Montenegro: settling for independence? », ICG Balkans Report n° 107, Podgorica/Brussels, 28 mars 2011.
[409] Cazala, 2006, p. 161.
[410] International Crisis Group, "Still Buying Time: Montenegro, Serbia and the European Union", *Balkans Report*, n° 129, Podgorica, Belgrade, Brussels, 2002, p. 4
[411] Heimerl, 2004, p. 169
[412] Stahl, 2011, p. 157.

l'Union parvient à faire évoluer leur position[413]. Les parties et la médiation européenne finissent pas accoucher, le 14 mars 2002, d'un « Accord sur les principes des relations de la Serbie et du Monténégro, dans le cadre d'une communauté d'États »[414].

Menée par Javier Solana, Haut représentant pour la PESC, l'UE a pu afficher une approche et une action commune dans ce dossier. Mais malgré tous les efforts entrepris, l'Europe n'est pourtant pas parvenue à réconcilier les deux parties et à trouver un *modus operandi* permettant de pérenniser l'État fédéral yougoslave. L'accord trouvé constitue en réalité un compromis *a minima* entre Serbes et Monténégrins. Après plusieurs difficultés et blocages, l'Accord trouvé en mars 2002 se concrétise dans la Constitution du 4 février 2003. À cette occasion la Yougoslavie devient l'« Union d'États de Serbie-et-Monténégro » (communément appelée « Serbie-Monténégro »). Celle-ci a toutes les caractéristiques d'un État confédéral. Ainsi l'exécutif fédéral est limité au strict minimum : affaires étrangères, défense, affaires économiques internes et externes, et droits de l'homme et des minorités. Le reste des compétences échoient aux républiques. De même, aucun organe n'est élue directement par la population. Elles émanent toutes des organes des deux républiques[415]. Par ailleurs le compromis confédéral n'est que provisoire. La Constitution (article 60) précise en effet qu'un retrait de la nouvelle entité est possible après trois ans de fonctionnement[416]. Cette disposition était nécessaire pour que le président monténégrin accepte ce compromis.

Vers l'indépendance

Une fois la Constitution de 2003 adoptée, l'Union européenne servit encore de médiateur interne. Ce fut par exemple le cas dans la crise survenue en 2005 concernant les élections législatives. Le gouvernement monténégrin refusait alors d'organiser les élections fédérales sur son sol. Il faudra une discussion tripartite entre Javier Solana et les gouvernements serbes et monténégrins pour qu'une solution soit trouvée.
En imposant la Constitution de 2003, les Européens espéraient que l'autonomie accrue du Monténégro, couplée à l'installation en Serbie d'un pouvoir démocratique et accepté par la communauté internationale calmerait les volontés indépendantistes des Monténégrins. Mais tel ce ne fut pas le cas et l'UE dut une nouvelle fois servir d'arbitre afin d'accompagner au mieux la séparation.

Le délai de trois ans imposé avant un référendum conduit celui-ci à se tenir durant la première moitié de l'année 2006. Le timing était loin d'être idéal pour les Européens

[413] Heimerl, 2004, p. 170.
[414] Accord sur les principes des relations de la Serbie et du Monténégro, Belgrade, 14 mars 2002. Le texte de l'accord peut être trouvé au lien suivant : http://mjp.univ-perp.fr/constit/yu2002.htm. Site consulté le 17 janvier 2017.
[415] Le « parlement commun » était composé de 126 membres désignés par les parlements des deux républiques. Le président était désigné par ce parlement.
[416] Le même article 60 détaille les conditions dans lesquelles l'indépendance peut s'effectuer. Pour l'article complet voir : Cazala, 2006, p. 163.

puisque la négociation autour du statut du Kosovo se profilait au même moment[417]. Soucieux de prendre de la distance par rapport à un processus qu'il avait voulu éviter, Javier Solana nommait Miroslav Lajcak, ambassadeur de Slovaquie à Belgrade, représentant spécial de l'Union, chargé de superviser le référendum. Le Slovène Frantisek Lipka fut quant à lui nommé président de la *Referendum Republican Commission* chargée de l'administration du référendum. L'objectif de ces deux diplomates était de voir les partis monténégrins opposés et favorables à l'indépendance participer au référendum et en accepter le résultat. Ils y parvinrent au prix de conditions particulièrement exigeantes pour le camp indépendantiste. Il y avait ainsi obligation d'avoir une participation supérieure à 50 % et, surtout, le « oui » devait recueillir au moins 55 % des suffrages pour que l'option indépendantiste l'emporte. Ce seuil fut dépassé lors du référendum du 21 mai 2006 puisque 55,4 % des électeurs votèrent pour l'indépendance. La participation s'élevait alors à 86,3 %.

En conséquence, le parlement monténégrin déclara l'indépendance du pays le 3 juin 2006. Celle-ci fut officiellement acceptée deux jours plus tard par la Serbie. Le Monténégro fut ensuite rapidement reconnu par les États européens et par la communauté internationale.

3.2 Analyse de l'intervention européenne

Dans l'analyse qui suit, nous nous concentrerons sur la politique menée par l'Union européenne, et singulièrement son Haut représentant, avant la déclaration d'indépendance du Monténégro. En effet, au vu des conditions concrètes de cette indépendance (accord négocié et référendum) et le fait que l'Union ait largement piloté le processus qui y a mené, aucun État européen ne pouvait valablement refuser de reconnaître le Monténégro. L'analyse menée ici doit donc être fondamentalement différente de celle que nous opérerons concernant la reconnaissance du Kosovo.

3.2.1 L'engagement européen : un succès au prix de l'ingérence ?

Dans le cas du Monténégro, l'Union européenne et son Haut représentant ont largement eu les mains libres, tant en interne avec le soutien des États membres que concernant les autres institutions multilatérales. Cela a conduit l'Union européenne à mener une politique on ne peut plus interventionniste tout au long de ce processus.
C'est particulièrement le cas lors de la négociation menant à l'adoption de l'Accord sur les principes des relations de la Serbie et du Monténégro. En réalité, le document final a été largement rédigé par le Haut représentant et ses services même s'il n'en a officiellement été que le témoin[418]. Le nouvel État a d'ailleurs été qualifié de « Solania » ou « Solanistan » par certains médias serbes ou monténégrins.

[417] International Crisis Group, « Montenegro's Referendum », Europe Briefing, Bruxelles, mai 2006, p. 2.
[418] Stahl, 2011, p. 157

Van Meurs et Alexandros estiment ainsi :

> « La rapidité avec laquelle l'accord a été adopté est révélatrice de la démarche de l'UE qui agit non seulement en "courtier honnête", mais aussi en "patron" imposant sa propre vision jusque dans les détails »[419].

Les critiques les plus virulentes ont émané de deux think tanks bruxellois de premier plan : le *Centre for European Policy Studies* (CEPS) et l'*International Crisis Group* (ICG). Dans une lettre publique commune à laquelle s'associent des spécialistes de premier plan de la région, les deux instituts dénoncent l'ingérence européenne et la préférence affichée de l'Union pour le maintien d'un État commun :

> « … the EU should not push for a federation between unwilling partners. As you will remember surely, history is littered with failures of this type, mostly imposed by the European great powers of the day. (…)
> The EU should abstain from expressing any further preference over which should be the solution, but simply facilitate an amicable resolution without more delay, and agree to be supportive in all cases. »[420].

Les signataires de cette lettre déplorent notamment que cet engagement européen pour le maintien d'un État soit utilisé par les nationalistes - tant monténégrins que serbes – et demande à ce que toute solution soit soumise à référendum et non imposée de l'extérieur[421].

Cette capacité inédite de l'Union d'influer sur le cours des choses est le résultat de l'utilisation d'un ensemble de moyens de pression. Il s'agit en premier lieu de la perspective d'adhésion. En effet tant le Monténégro que la Serbie avaient, dès cette époque, l'ambition d'être candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Le gouvernement monténégrin avait d'ailleurs fait d'une accession plus rapide à l'UE un des arguments pour quitter l'association avec une Serbie dont la perspective d'accession était plombée, notamment par le manque de coopération avec le TPIY concernant certains criminels de guerre. L'UE pouvait donc se servir de cette demande comme d'un moyen de pression efficace sur le Monténégro.

Selon Nathalie Tocci, il apparaît que l'intégration européenne était la raison d'être de l'existence de l'« Union d'États de Serbie-et-Monténégro ». L'UE aurait été la « colle essentielle et nécessaire » afin de conserver l'État commun et il apparaît certain que le

---

[419] Van Meurs, Wim et Yannis Alexandros, « The European Union and the Balkans. From Stabilisation Process to Southeastern Enlargement. Strategy and Recommendations », Center for Applied Policy Research, Gütersloh-München, septembre 2002, pp. 4-5.

[420] « An Open Letter to Dr. Javier Solana Madariaga, Secretary General of the Council of the European Union and High Representative for the Common Foreign and Security Policy », 14 février 2002.
En ligne : https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/montenegro/icg-ceps-open-letter-montenegro. Consulté le 26 janvier 2017.

[421] « Finally we must express our alarm at the undoubted fact that EU pressure for a federal solution is playing into the hands of political factions in both Belgrade and Podgorica that are the least progressive in terms of modern European values, rather than the reverse » (*Ibid.*).

gouvernement monténégrin a accepté l'accord à cause des pressions de l'UE[422]. Javier Solana a d'ailleurs été très clair sur le fait qu'il était plus facile d'intégrer l'Union ensemble que séparément[423].

Outre cette perspective d'adhésion qui peut paraître lointaine, les accords de stabilisation et d'association constituent un instrument de pré-adhésion aux conséquences concrètes directes. Le début des négociations officielles en vue de la conclusion de ces accords débute en octobre 2005 tant avec le Monténégro que la Serbie dans le cadre de l'union des deux républiques.

L'intervention de l'UE dans les négociations relatives au référendum de 2006 sera également déterminante. Ainsi l'article 60 de la nouvelle Constitution est révisé durant l'année 2005 sous l'impulsion de l'Union. On y insère la phrase suivante : « L'État membre qui organise un référendum coopérera avec l'Union européenne au sujet du respect des normes démocratiques internationales ». L'objectif est de justifier juridiquement l'intervention des Européens au moment de la tenue d'un référendum qui se précise alors de plus en plus[424]. Dans les faits, les principales pierres d'achoppement concernant ce référendum (corps électoral admis à voter, seuils nécessaires pour l'indépendance) seront tranchées par Frantisek Lipka, un des représentants pour l'UE sur place. Celui-ci avait en effet été nommé président de la *Referendum Republican Commission* chargée de l'administration du référendum. Cette commission était composée, outre son président, à parts égales de représentants des partis favorables et opposés à l'indépendance. Ceux-ci votant quasiment systématiquement sur une base partisane, c'est son président qui prit la plupart des décisions en dernier ressort[425].

Le président du Monténégro Filip Vujanovic fit, à propos de l'imposition du seuil de 55 % de soutien à l'indépendance, une déclaration aussi résignée que révélatrice de l'implication de l'Union européenne dans le processus :

> « Ce modèle a deux inconvénients : il fait des votants des électeurs inégaux et il désavantage le camp des indépendantistes. Cependant, les choses doivent être faites comme le souhaite Bruxelles parce que l'Union européenne est l'avenir du Monténégro. »[426]

[422] Nathalie Tocci, « EU Intervention in Ethno-political Conflicts : The Cases of Cyprus and Serbia-Montenegro », *European Foreign Affairs Review*, Vol 9, 2004, pp. 562-563.
[423] « I am sure that time will show the viability of the Union (…) The State Union is clearly the best and quickest way (…) to move towards Europe" (Javier Solana, 20 novembre 2003, cité par Stahl, 2011, p. 157).
[424] Cazala, 2006, p. 165.
[425] *Ibid.*, p. 165
[426] Commission de Venise, Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums, Avis n° 343/2005, 19 décembre 2005, § 62.

Le rôle de Javier Solana

On voit donc que tout au long de ce processus, l'Union européenne a mené une politique on ne peut plus interventionniste. L'implication personnelle très poussée de Javier Solana met en évidence un niveau d'investissement important et jamais atteint auparavant[427].
Ceci a d'abord été possible parce qu'il avait le soutien des États membres. Agissant comme l'unique représentant de l'Union, Javier Solana a bénéficié de moyens de pression sans commune mesure avec celles d'un État membre, si puissant soit-il. Précisons que ce soutien – ou du moins l'absence d'objection – allait bien au-delà de celui des grands États[428].
D'une manière très concrète, Solana puis les représentants de l'UE (Lajcak et Lipka) ont pu s'investir véritablement – y compris physiquement – dans ce dossier. Il est clair qu'aucun ministre des Affaires étrangères d'un État membre n'aurait pu se concentrer sur la question du Monténégro comme ils l'ont fait.

En définitive, le Haut représentant de la PESC a eu ici une influence sans commune mesure avec ce qui aurait pu être celle de l'Europe du temps de la CPE ou d'une PESC au processus inter-gouvernemental. Celle-ci l'était toujours théoriquement mais, dans les faits, les États membres ont donné tout pouvoir à Javier Solana pour agir en leur nom. Les seules critiques ont concerné le seuil de 55 % imposé pour le référendum d'indépendance[429]. Le rôle extrêmement important de Javier Solana n'est en effet pas sans lien avec une politique européenne globale pour le moins réservée quant à la perspective d'indépendance du Monténégro.

3.2.2 Une politique restrictive et anti-indépendance

De manière générale, la politique menée par l'Union a consisté à s'opposer puis à retarder le plus possible l'indépendance du Monténégro[430]. Cette politique peu favorable à l'indépendance du Monténégro est visible dès le début des années 2000. Durant cette période, l'UE s'est opposée à la séparation du Monténégro en usant des moyens à sa disposition. L'objectif était de gagner du temps. En 2005, une fois qu'il était devenu clair que le gouvernement monténégrin persisterait dans sa volonté d'organiser un référendum, tout a été fait pour placer la barre le plus haut possible et décourager l'indépendance.
Mais il semble que cette préoccupation était présente dès la rédaction de la Constitution de 2003. Ainsi, son article 60 stipule que la république qui décide de quitter l'Union

[427] Marko Papic, « "Rolling Up the Sleeves" How EU policy towards Serbia and Montenegro acts as the glue that holds the State Union together? », *Review of European and Russian Affairs*, vol. 2, n° 2, 2006, pp. 56-80.
[428] Stahl, 2011, p. 169.
[429] *Ibid.*, p. 157.
[430] Voir à ce sujet, Amaël Cattaruzza, *Territoire et nationalisme au Monténégro*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 122-133.

n'héritera pas de la personnalité juridique internationale. Elle devra donc adhérer de nouveau à toutes les institutions internationales.

Néanmoins, c'est surtout l'imposition d'un seuil de 55 % qui montre la volonté de l'Union de ne pas favoriser l'indépendance[431]. Ce seuil est tout à fait inhabituel : la plupart des référendums sont gagnés lorsque l'on atteint la majorité simple, à savoir 50 % plus une voix[432]. La majorité simple suffisait par exemple, pour les référendums d'indépendance organisés sous l'égide de l'ONU au Timor-Oriental et au Sud-Soudan. Ce seuil de 55 % a d'ailleurs fait l'objet de critiques, y compris à l'intérieur de la Commission européenne[433]. Javier Solana n'en a pas tenu compte, de même qu'il a ignoré la position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe indiquant que le seuil de 50 % plus une voix était conforme au droit international[434].
Interrogée spécifiquement sur cette question, la Commission de Venise apportait quant à elle une réponse nuancée. Dans un souci de légitimer l'issue du scrutin, elle admettait que d'autres exigences que la majorité simple sont tout à fait recevables[435]. Néanmoins la Commission déconseillait d'opter pour la formule finalement retenue[436]. De même, le débat autour du référendum d'indépendance du Québec en 1995 montre que la majorité simple n'est pas considérée suffisante par toutes les parties[437]. Néanmoins, aller jusqu'à exiger que 55% des suffrages exprimés semble se situer au-delà des exigeances du gouvernement fédéral canadien[438]. Dans le même ordre d'idée, Jean-François Deniau estimait après le référendum :

> « Ce vote est une leçon pour l'Europe et la France qui ont essayé, en fixant à 55 % des voix l'obtention de l'indépendance, d'éviter ce résultat. Qui aurait osé exiger, par exemple, que le référendum en France emporte plus de 55% de voix

---

[431] International Crisis Group, « Montenegro's Referendum », Europe Briefing n° 42, Podgorica/Belgrade/Brussels, 30 mai 2006, p. 6.
[432] Les exigences particulières concernant un référendum d'indépendance consistent le plus souvent à atteindre une majorité du corps électoral et non des suffrages exprimés (Cazala, 2006, p. 169).
[433] Stahl, 2011, p. 157.
[434] *Ibid.*, p. 158.
[435] Commission de Venise, « Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums adopté par la Commission de Venise lors de sa 65e session plénière », CDL-AD(2005)041, Venise, 16-17 décembre 2005, § 29-37.
[436] La Commission distinguait deux types d'exigences :
- outre l'exigence d'une majorité simple des suffrages exprimés (50% + une voix), exiger qu'une proportion déterminée du corps électoral (par exemple 40%) soutienne l'indépendance,
- une règle exigeant une majorité qualifiée des suffrages exprimés.

Elle déconseillait l'adoption de ce second type d'exigence, option qui sera finalement retenue (*Ibid.*, § 37).
[437] Pour un compte rendu exhaustif de ces débats voir : Nicolas Auclair, *La démocratie et la Loi sur la clarté : réflexions sur la règle de la majorité dans le cadre d'un référendum*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en droit, Université de Montréal, 2002.
[438] Interview de Stéphane Paquin. Suite au référendum monténégrin, le Parti québécois (indépendantiste) s'est d'ailleurs empressé de préciser que l'exigence d'un seuil de 55% était exceptionnelle et en contradiction avec la pratique internationale en la matière. Notons cependant que la « loi sur la clarté » ne fixe aucun seuil précis mais laisse la Chambre des communes décider si la majorité est suffisante. L'idée selon laquelle un « oui » à 55% serait politiquement suffisant émane uniquement d'acteurs fédéralistes ou d'universitaires que l'on peut considérer proche de cette mouvance.

positives ? Maastricht, à ce tarif, n'était pas ratifié. Étrange précédent qui, lui aussi, a ses dangers. »[439]

En effet, si ce seuil élevé répondait aux exigences des partis monténégrins opposés à l'indépendance, l'UE n'était en rien obligée d'y céder.

Au-delà de cette politique restrictive voire anti-indépendantiste, la politique de l'Union européenne offre tout de même l'exemple d'une capacité d'influence jamais vue auparavant. De ce point de vue, le résultat peut être considéré comme un succès pour l'Union. En effet, même si l'indépendance a finalement lieu, elle se réalise en parfaite légalité, sans violence et avec l'accord des Serbes. Symboliquement, cet épisode peut apparaître comme une manière de faire oublier les déboires que l'Union a subis en Yougoslavie entre les premières indépendances (1991) et les opérations de l'OTAN en 1999. Le niveau d'implication de l'Union européenne est ainsi largement explicable par la volonté de s'imposer comme une puissance régionale capable de régler une crise. Il s'agissait ici de marquer son territoire en termes de zone d'influence. Assurer la stabilité par une politique cohérente des différents États membres envers le cas monténégrin donnait du crédit à la diplomatie européenne[440].
Mais si cette volonté d'asseoir son autorité en réglant un conflit potentiel de manière pacifique explique l'intervention de l'Union européenne, elle ne permet pas d'expliquer pourquoi celle-ci s'est faite dans une optique restrictive, tentant jusqu'au bout d'éviter l'indépendance.

3.3. Les déterminants de la politique européenne

3.3.1. La recherche de la stabilité régionale

La crainte d'une déstabilisation régionale constitue l'une des principales raisons à l'attitude européenne. À l'époque, on craint en effet qu'une indépendance monténégrine n'augmente l'instabilité régionale de plusieurs manières. D'abord en donnant des arguments aux indépendantistes kosovars, mais aussi à la *Republika Srpska* qui pourrait être tentée de déclarer son indépendance et de quitter la Bosnie-Herzégovine. De plus, une perte du Monténégro au début des années 2000 – soit quelques années après la campagne de bombardement de l'OTAN – aurait pu avoir un effet de radicalisation désastreux tant dans l'opinion publique que dans la classe politique serbe[441].
La politique européenne a donc consisté à combattre la volonté indépendantiste monténégrine et à trouver toutes les alternatives possibles à l'indépendance. L'objectif

[439] Jean-François Deniau, « Qui a peur de l'indépendance du Monténégro ? », *Le Figaro*, 27 mai 2006.
[440] Rory Keane, « The Solana process in Serbia and Montenegro: coherence in EU foreign policy », *International Peacekeeping*, Vol. 11, n° 3, 2004, pp. 491-507.
[441] Papic, 2006, p. 59.

européen d'un Monténégro intégré à une Yougoslavie réformée et démocratique était également partagé par les États-Unis[442].

Le lien entre Monténégro et Kosovo mérite ici d'être développé. La république (néo)yougoslave et la province serbe sont en effet liées à la fois géographiquement et temporellement. Partageant 68 kilomètres de frontières, ces deux entités faisaient toutes deux parties de la Yougoslavie et une minorité albanaise est présente au Monténégro. Surtout les crises indépendantistes du Monténégro et du Kosovo sont quasiment concomitantes. Ainsi si la fin des bombardements de l'OTAN et l'installation de l'administration internationale datent de juin 1999 au Kosovo, c'est en octobre 2000 que Milo Djukanovic ouvre la question de l'indépendance du Monténégro. Celle-ci ne sera refermée qu'en juin 2006 avec la déclaration d'indépendance de la république devenue État. Le 4 octobre 2005, Kai Eide, envoyé spécial de l'ONU au Kosovo, remettait au secrétaire général des Nations-Unies son rapport préconisant le début des négociations sur un statut final du Kosovo.
Dans ces conditions, la question monténégrine apparaît comme ayant été subordonnée à celle du Kosovo. Deux éléments illustrent cette situation. D'abord, un passage de l'Accord sur les principes des relations de la Serbie et du Monténégro montre bien que le Kosovo est dans tous les esprits, dès 2002. Celui-ci stipule en effet :

> « Au cas où le Monténégro sortirait de l'union, les documents internationaux relatifs à la RFY, en particulier la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations-Unies, concerneraient en totalité et seraient valables pour la Serbie en tant qu'État successeur. »[443]

Surtout, il apparaît que l'Union d'États entre le Monténégro et la Serbie constituait une structure où chacune des composantes avait suffisamment d'autonomie pour que ce modèle soit transposable à des relations normalisées entre la Serbie et le Kosovo[444]. Si l'expérience entre la Serbie et le Monténégro avait fonctionné, on aurait alors pu imaginer une « union d'États » dans laquelle le Kosovo aurait constitué la troisième entité[445].
De ce point de vue, si l'intervention au Monténégro a permis à l'Union européenne de démontrer sa capacité d'influence, la diplomatie européenne a échoué dans sa tentative

[442] Richard Boucher, Porte-parole du département d'État s'est exprimé en ce sens (*The Economist*, 26 avril 2001).
[443] Enver Hasani, "Self-determination under the terms of the 2002 Union Aggreement between Serbia and Montenegro: tracing the origins of Kosovo's self-determination", *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 80, No 1, 2005, pp. 328-329.
[444] Wim Van Meurs, "Kosovo's Fifth Anniversary—On the Road to Nowhere?", *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, n° 3-4, 2004, pp. 63-64.
[445] Interview d'un ancien diplomate onusien. La lecture de l'Accord sur les principes des relations de la Serbie et du Monténégro ne peut que confirmer cette idée d'une future union d'États à trois composantes (Serbie, Monténégro et Kosovo). Le terme « États membres » est en effet presque systématiquement utilisé plutôt qu'une référence directe à la Serbie et au Monténégro. Une exception notable est constituée par le Conseil suprême de la défense (VSO) qui assure « le commandement de l'armée de Serbie et du Monténégro », excluant donc le Kosovo de cette dimension militaire. On peut estimer qu'un commandement intégré ayant autorité sur des troupes kosovares est difficilement imaginable pour les Albanais.

d'apaiser les Serbes sur la question du Kosovo par ce biais. Non seulement l'éclatement de l'Union entre Serbie et Monténégro n'a pas permis d'offrir un cadre confédéral dans lequel intégrer le Kosovo, mais cette issue a encore durci les positions serbes au plus mauvais moment. Or il faut se souvenir que la diplomatie européenne est intervenue fin 2001 pour éviter la séparation alors que Monténégrins et Serbes étaient convenus d'un référendum d'indépendance pour mai 2002. On était à cette époque loin d'avoir entamé les discussions autour du statut final du Kosovo. À l'arrivée, l'intervention européenne n'a fait que retarder une séparation que l'Union, par sa politique différenciée entre les deux républiques, avait encouragée. Celle-ci est advenue au pire moment pour les discussions relatives au Kosovo.

3.3.2. La crainte d'un précédent pour les États fragiles

La crainte d'un précédent pour les États fragiles d'Europe occidentale est plus difficile à déceler que la préoccupation de la stabilité régionale. D'abord parce que les deux motivations sont difficiles à distinguer. Toutes deux conduisent à avoir la même attitude, globalement restrictive. Surtout, la crainte de perdre un territoire est rarement affichée, les États en question ne souhaitant pas mettre en avant leur propre fragilité.
Mais il semble que la volonté de ne pas créer un précédent en Europe était présente dans tous les esprits. L'Espagne en particulier craignait d'inspirer les indépendantistes basques et catalans[446]. Le fait que Javier Solana, espagnol lui-même, se soit tant investi dans cette mission de conciliation n'est probablement pas dû au hasard. Il s'est d'ailleurs senti obligé de préciser que le cas du Monténégro n'était pas transposable à l'Espagne, qualifiant de « *delirium tremens* » les rapprochements à cet égard[447].
Cette déclaration illustre une difficulté de notre recherche. En effet, si Javier Solana dit que la situation n'est pas transposable, c'est précisément parce qu'il existe un lien possible et que l'indépendance du Monténégro peut inspirer les indépendantistes catalans et basques. Nous détaillerons dans le chapitre 6 (§ 5.3.2.3) cette stratégie typique de la diplomatie espagnole de se distancier d'un cas sans en donner l'impression.

La manière la plus efficace de rompre le lien entre le cas du Monténégro et certaines régions d'Europe occidentale à tendance séparatiste consiste à influer en amont sur les conditions dans lesquelles s'opère l'indépendance. C'est peut-être cette volonté qui a conduit les Européens à faire inscrire le droit à la sécession du Monténégro dans la nouvelle Constitution de 2003. L'objectif aurait alors été de pouvoir reconnaître le Monténégro sur la base de cette disposition, sous-entendant par là qu'une autre indépendance pourrait valablement être refusée si cette disposition n'existait pas dans la Constitution de la fédération concernée. On est ici dans la même logique de limitation du risque de précédent qui a conduit, une dizaine d'années plus tôt, la commission

[446] International Crisis Group, « Montenegro's Referendum », Europe Briefing n° 42, Podgorica/Belgrade/Brussels, 30 mai 2006, p. 2.
[447] ETA, Basques, Catalans et José Luis Rodriguez… Monténégro!, *Latin Reporters*, 22 mai 2006.

Badinter à considérer que seules les républiques yougoslaves pouvaient prétendre à l'indépendance[448]. Rappelons que le droit de sécession (ou droit de retrait) n'est prévu dans aucune Constitution d'État membre de l'Union européenne.

L'exigence d'un soutien de 55 % à l'indépendance est un autre indice de cette volonté de rassurer les États fragiles. Imposer ce seuil revient en effet à définir un niveau de soutien à partir duquel l'Union européenne reconnaît que la volonté populaire est suffisamment importante. Or établir ce seuil à 55 % est d'importance. L'expérience montre que, dans un contexte non-colonial et démocratique, il n'existe pas de majorité populaire importante favorable à l'indépendance. Dans les cas où un référendum d'indépendance a eu lieu (Québec, Écosse) ou est envisagé (Catalogne), un seuil de 55 % de soutien à l'indépendance semble hors de portée.

Mais le plus révélateur est que ce seuil de 55 % est non seulement inédit, il était aussi dangereux politiquement. En effet, dans l'hypothèse où le résultat aurait donné entre 50 et 55 % de soutien à l'indépendance, l'on se serait retrouvé dans une situation où les indépendantistes subissaient officiellement une défaite qui était en réalité une victoire politique. On se serait alors retrouvé dans une « zone grise », propice à des actions unilatérales voire violentes de la part des indépendantistes monténégrins. Certains leaders indépendantistes avaient en effet prévenu que, dans ce cas, ils estimeraient avoir le mandat nécessaire pour déclarer l'indépendance du Monténégro de manière unilatérale[449]. Outre l'éruption possible de violence, le risque était réel de voir certains États reconnaître le Monténégro indépendant[450].
Or, si Javier Solana était préoccupé uniquement par la recherche de la stabilité, pourquoi a-t-il soutenu ce seuil de 55 % en dépit des critiques et avis contraires ? Il est permis de penser que, si l'action de l'Union européenne et de son Haut représentant a été, à l'origine, motivée par la recherche de la stabilité régionale, la fragilité de certains États occidentaux a pu jouer par la suite. En d'autres termes, si l'on était toujours préoccupé par la crainte du précédent, celle-ci aurait d'abord concerné les États de la région puis les États fragiles d'Europe occidentale – au premier rang desquels l'Espagne.

[448] voir section 1.2.1.1 de ce chapitre.
[449] Miodrag Vlahovic, ministre monténégrin des Affaires étrangères avait ainsi annoncé avant le vote que si 54 % des Monténégrins soutenaient l'indépendance, ce pourcentage était suffisant pour quitter l'union avec la Serbie (*The Economist*, 4 mars 2006).
[450] Lee Hudson Teslik, « Montenegro's Referendum on Independence », Council on Foreign Relations, 19 mai 2006. En ligne : http://www.cfr.org/montenegro/montenegros-referendum-independence/p10725. Consulté le 26 janvier 2017.

Chapitre 5 :
Indépendance et reconnaissance du Kosovo : l'action de l'Union européenne et des grands États membres

Déclarée le 17 février 2008, l'indépendance du Kosovo constitue un cas tout à fait particulier en termes de reconnaissance. Comme nous l'avons déjà vu, il s'agit, avec la Palestine, du seul État qui divise la communauté internationale[451]. Mais, alors que le débat autour de la reconnaissance de la Palestine rejoint la question de l'occupation israélienne, celui relatif au Kosovo touche directement la norme internationale cardinale : le respect de la souveraineté des États et son corollaire en matière de reconnaissance, la proscription de la déclaration unilatérale d'indépendance. Le Kosovo a en effet déclaré son indépendance contre l'avis de la Serbie par un vote de son assemblé parlementaire.

Il s'agit de la première fois – hors contexte colonial – depuis l'indépendance du Bangladesh (1971) qu'une entité indépendantiste déclare de manière unilatérale son indépendance et est reconnue par un nombre significatif d'États. Le Kosovo divise également les États membres de l'Union européenne puisque cinq d'entre eux (Chypre, Grèce, Slovaquie, Roumanie et Espagne) refusent toujours, huit ans plus tard, de le reconnaître. Il s'agit d'un cas unique dans l'histoire de la construction européenne. En effet si des dissensions étaient apparues entre États membres au moment de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, l'ensemble des États membres avait suivi l'Allemagne dans sa décision de reconnaître ces deux républiques.

L'étude de ce cas tout à fait particulier de reconnaissance et la politique européenne la concernant feront l'objet de deux chapitres distincts. Le présent chapitre offre d'abord une contextualisation du processus indépendantiste kosovar (section 1). Centrée sur l'action et le positionnement de l'Union européenne au Kosovo, cette présentation factuelle s'étend des origines du conflit kosovar jusqu'aux dernières négociations entre l'Union et le nouvel État. Elle sera également l'occasion de porter un jugement global sur l'action de l'Union européenne tant en terme d'influence que de cohérence interne entre États membres (§ 1.3).

Les trois grands États européens dont nous étudions l'attitude – Allemagne, Royaume-Uni et France – faisaient tous trois partie du groupe de contact chargé de trouver une solution à la question du statut du Kosovo. Ces États avaient donc la possibilité d'influencer le cours des événements avant la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo. À l'inverse, les sept autres États étudiés dans la thèse ne pouvaient que réagir aux événements. Afin de mesurer le caractère fondamentalement différent de la

[451] Chapitre 1, section 3.3.2.

prise de décision entre ces deux types d'États, il faut avoir à l'esprit que l'action du gouvernement kosovar concernant la question de l'indépendance se faisait en étroite collaboration avec les membres du *Quint*. Ainsi des pans entiers de ce qui allait devenir la Constitution kosovare ont été directement écrits par les administrations de ces États[452]. De même la date de la déclaration d'indépendance aurait pu être repoussée si les États du *Quint* avaient fait pression en ce sens sur les autorités kosovares[453]. Cette situation justifie donc une étude différenciée de ces deux types d'États.
Notre étude commencera par un exposé des justifications globales avancées par ces États et par les autres États européens pour reconnaître le Kosovo (section 2). Les motivations de ces trois États recoupent en effet celles des autres États membres reconnaissant le Kosovo. C'est pour cette raison qu'il nous apparaît logique de traiter ces trois États, largement représentatifs des autres États membres ayant décidé de reconnaître le Kosovo, en même temps que la position de l'Union européenne dans son ensemble. Nous verrons néanmoins que, si l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont reconnu le Kosovo, il y a plus que des nuances entre eux tant en termes de positionnement diplomatique que de motivation à la reconnaissance (section 3). L'attitude et les motivations des États ayant refusé de reconnaître le Kosovo (Slovaquie, Roumanie, Chypre, Grèce et Espagne) ainsi que celle de la Belgique et de la Bulgarie seront quant à elles étudiées dans le chapitre 6. Celles-ci sont en effet spécifiques et atypiques par rapport à celles des autres États européens.

1. La question kosovare et l'action de l'Union européenne

1.1 Exposé historique et factuel : De la bataille du Champ des Merles à l'indépendance

Le différend entre Serbes et Albanais pour le Kosovo puise son origine, et ses justifications réciproques, dans l'histoire. Les Albanais basent leurs droits sur ce territoire en faisant référence aux Illyriens antiques dont ils seraient les descendants. Pour les Serbes, le Kosovo constituait le coeur de leur empire médiéval. Il est également le théâtre de la bataille de *Kosovo Polje* (1389) qui marque la défaite des Serbes face aux Turcs et le début de la soumission à l'Empire ottoman. Le Kosovo a donc une importance considérable pour les Serbes aux niveaux historique, culturel et religieux. De nombreux sites religieux et monastères orthodoxes sont en effet présents sur son territoire. Il faut attendre 1912 et la Première Guerre balkanique pour voir le Kosovo conquis par les Serbes. À la fin de la Première Guerre mondiale, ce territoire est intégré au Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes qui devient la Yougoslavie en 1929.

[452] Interview d'Isabelle Dumont.
[453] *Idem*.

1.1.1 Le Kosovo en Yougoslavie

La création de la *République fédérative socialiste de Yougoslavie* (1946) voit le Kosovo se doter de ses frontières définitives. Au terme de la constitution du nouvel État, le Kosovo jouit du statut de province autonome à l'intérieur de la Serbie. La question du statut du Kosovo à l'intérieur de la Yougoslavie commence alors. En effet, ce statut spécial apparaît insuffisant aux yeux des Albanais du Kosovo qui souhaitaient voir la province accéder au statut de république[454]. Des pouvoirs étendus sont octroyés au Kosovo en 1974 qui a, dans les faits, quasiment les mêmes pouvoirs qu'une république. Le Kosovo a ainsi sa propre Constitution, son parlement, son gouvernement et un siège au conseil fédéral. Mais, et cet aspect a son importance dans le sujet qui nous intéresse, le Kosovo n'a pas le droit à l'autodétermination. Seules les républiques ont, au terme de la Constitution yougoslave, le droit de quitter la fédération. Surtout, le Kosovo fait toujours officiellement partie de la Serbie. En 1989, le président serbe Slobodan Milosevic supprime unilatéralement l'autonomie de la province et instaure une administration directe depuis Belgrade. Les nationalistes serbes craignaient en effet que le Kosovo, de plus en plus autonome et de plus en plus albanais, ne finisse par quitter la Serbie. De nombreux observateurs voient dans cette attitude le premier acte menant à la dissolution de la Yougoslavie. Celle-ci survient deux ans plus tard.

À l'instar des Slovènes et des Croates, les Albanais du Kosovo organisent en octobre 1991 un référendum non officiel et déclarent leur indépendance. Mais seule l'Albanie reconnaît le nouvel État. La commission Badinter avait en effet statué que seules les républiques yougoslaves avaient le droit de déclarer leur indépendance. La commission Badinter ne tenait même pas compte dans ses avis de la déclaration d'indépendance du Kosovo : le terme « Kosovo » n'est présent dans aucun avis émis par cette commission. Les accords de Dayton confirment le peu d'intérêt pour le Kosovo de la communauté internationale. À la demande de Slobodan Milosevic, la question de la province serbe n'y fut pas abordée.

Face à cette situation, le mouvement indépendantiste kosovar cesse d'être non-violent. Si la Ligue démocratique du Kosovo d'Ibrahim Rugova représente toujours officiellement les Albanais du Kosovo, l'Armée de libération du Kosovo (UCK) déclenche des attaques de type guérilla dans la province à partir de février 1996. Ses effectifs grossissent rapidement et, en mai 1998, l'UCK maîtrise un quart du territoire de la province. Même si ce mouvement n'est pas vu avec bienveillance par la communauté internationale[455], ses succès sur le terrain et la violence de la répression serbe [456] amènent le groupe de contact (Italie, France, États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni et Russie) à se saisir de la question. Le déclencheur officiel de ce processus est le massacre de Racak le 15 janvier 1999. Sous la pression du groupe de contact, Serbes et Kosovars se retrouvent à Rambouillet le 6 février. Les négociations

[454] James Ker-Lindsay, *The Foreign Policy of Counter Secession: Preventing the Recognition of Contested States*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 44.

[455] Robert Gelbard, envoyé spécial des États-Unis dans les Balkans qualifie ainsi l'UCK de groupe terroriste (Ker-Lindsay, 2012, pp. 44-45).

[456] La répression indiscriminée des forces serbes force ainsi 100.000 civils à fuir leur habitation.

sont très difficiles et, après de multiples interruptions et rebondissements, elles s'achèvent officiellement le 19 mars sur un constat d'échec. En effet seule la délégation kosovare accepte la proposition du groupe de contact. Pour la Serbie, le déploiement prévu de 30.000 soldats de l'OTAN au Kosovo est inacceptable. Cela l'est d'autant plus que l'accord prévoyait que les forces de l'OTAN aient une liberté de mouvement sur l'ensemble du territoire yougoslave[457].

Si la délégation kosovare souhaitait l'indépendance du Kosovo, la proposition finale prévoyait quant à elle une large autonomie. À cette époque, les membres du groupe de contact estimaient que le Kosovo ne devait pas devenir indépendant. Madeleine Albright, secrétaire d'État américaine expliquait ainsi :

> « We have made it clear to Milosevic and Kosovars that we do not support independence for Kosovo, that we want Serbia out of Kosovo, not Kosovo out of Serbia. »[458]

1.1.2 Les bombardements de 1999 et l'administration internationale

Les négociations de Rambouillet s'étaient faites sous la menace d'une intervention armée de l'OTAN. Dès avant le début des pourparlers, le Conseil de l'OTAN avait autorisé le déclenchement de frappes militaires si nécessaire. Devant le refus serbe, celles-ci débutent dès le 23 mars. En représailles, Milosevic ordonne aux forces serbes de lancer des opérations à la fois contre l'UCK et les populations albanaises du Kosovo. 850.000 Albanais – soit près de la moitié de la population kosovare d'alors – quittent le Kosovo pour l'Albanie, la Macédoine et le Monténégro afin d'échapper à la répression. Après 78 jours de bombardements, le pouvoir serbe cède et organise le retrait de ses forces de la province. Celles-ci sont progressivement remplacées par celles de l'OTAN.

Le 10 juin, le Conseil de sécurité de l'ONU vote la résolution 1244 censée régler la situation au Kosovo. Tout en affirmant la continuité de la souveraineté de la Yougoslavie sur le Kosovo, ce territoire est placé sous administration internationale dans le cadre de l'ONU. Celle-ci est censée durer jusqu'à ce qu'un processus de négociations sur le statut final de la province soit lancé[459]. La résolution fait référence aux conclusions de la réunion du G8 de mai 1999 qui prévoyait « l'établissement, à titre provisoire, d'un accord-cadre politique prévoyant une autonomie substantielle pour le Kosovo, qui tienne pleinement compte des accords de Rambouillet et des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie »[460].

---

[457] Accords de Rambouillet, Annexe B : Statut de la force multinationale militaire de mise en oeuvre.
[458] Roger Cohen, « In Balkans Again, Promises, Promises », *New York Times*, 14 octobre 1998.
[459] Résolution 1244 adoptée par le Conseil de sécurité le 10 juin 1999, S/RES/1244, lien : http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3765~v~Resolution_1244_-_deploiement_de_presences_internationales_civiles_et_de_securite_au_Kosovo_-_S_RES_1244__1999_.pdf. Consulté le 23 juillet 2016.
[460] Annexe 1, Résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unies 1244 (New York, 10 juin 1999).

Malgré ces affirmations, les Albanais du Kosovo ne conçoivent aucune autre issue que l'indépendance. Le nettoyage ethnique du printemps 1999 constitue en effet pour la population un événement à ce point dramatique que le retour dans le giron serbe est difficilement envisageable et difficilement défendable pour les responsables albanais. Au niveau politique, l'UCK prend un poids de plus en plus important au détriment du parti d'Ibrahim Rugova. Mais les Albanais acceptent la situation transitoire. Ils considéraient alors que la Serbie avait besoin de temps et éventuellement d'un changement politique pour accepter cette situation. Les Albanais avaient aussi compris qu'un processus indépendantiste ne pouvait être enclenché sans la présence de l'OTAN et donc l'aval des puissances occidentales. Blerim Shala déclarait ainsi dès 2000 : "A Western Protectorate, and later independence through a referendum, is the national strategy of the Albanians of Kosova"[461]. Même si une certaine ambiguïté est parfois nécessaire pour conclure des accords, on voit que les choses étaient biaisées dès le départ. Pour les Serbes comme pour leurs alliés russes, il n'était en effet pas question de voir le Kosovo devenir indépendant.

La présence internationale sur place est particulièrement importante. Elle est d'abord assurée par la Force pour le Kosovo (KFOR). Il s'agit d'une mission militaire déployée sous mandat des Nations-Unies[462] dès juin 1999 et assurée par l'OTAN. Conçue à l'origine pour éviter une reprise des hostilités et permettre un retour des réfugiés, sa mission a évolué avec la situation sur le terrain. 17 ans après son déploiement, la KFOR est toujours là. Forte de 50.000 personnes à l'origine, les effectifs de la mission ont diminué à mesure que ses missions ont été transférées à la police du Kosovo. Les troupes stationnées au Kosovo s'élèvent aujourd'hui à moins de 5000 hommes[463].
La Mission intérimaire des Nations-Unies au Kosovo (MINUK) voit également son mandat défini par la résolution 1244 du Conseil de Sécurité. La spécificité de cette mission et son champ d'action sont extrêmement vastes puisqu'il s'agit notamment de créer une administration civile[464].

[461] Blerim Shala, "Because Kosovars are Western, There can be no Homeland without a State" in W.J. Buckley (ed.), *Kosovo: Contending Voices on Balkan Interventions*, Cambridge, Eerdmans, 2000, p. 187 cité par Spyros Economides et James Ker-Lindsay, "Forging EU Foreign Policy Unity from Diversity: The 'Unique Case' of the Kosovo Status Talks », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, 2010, p. 497. Analyste et journaliste kosovar, Blerim Shala fut impliqué dans les discussions autour du statut final du Kosovo.
[462] Résolution 1244 du CS/ONU, S/RES/1244.
[463] OTAN/KFOR, « Placemat », 1er février 2015.
En ligne : http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150127_150201-kfor-placemat.pdf. Site consulté le 13 janvier 2017.
[464] Agim Tonuzi, « Le pilier européen de la MINUK face aux défis de la reconstruction et du développement économique du Kosovo » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet (dir.), *Kosovo : Récits sur La Construction d'un État*, Paris, 2014, p. 95.

La doctrine du *standards before status*

La volonté de ne pas aborder la question du statut final du Kosovo, et encore moins de l'indépendance, est renforcée après le départ du pouvoir de Milosevic en 2000[465]. On espère alors que le Kosovo pourra réintégrer une Yougoslavie que l'on imagine démocratique et respectueuse des minorités. À cette période, plusieurs Conseils européens, ainsi que la Commission et le parlement européen soulignent explicitement l'importance du respect des frontières, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des États dans la région[466].
Devant l'insistance du gouvernement kosovar à aborder la question du statut final du Kosovo, la MINUK avance la doctrine du *standards before status*. Celle-ci consiste à doter dans un premier temps le Kosovo d'institutions stables ayant atteint certains standards en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'efficacité. Les discussions concernant le statut final du Kosovo ne pourraient alors intervenir que dans un second temps, une fois que cette administration locale pourra prendre le relais de l'administration internationale. L'objectif des Occidentaux est alors de motiver les Albanais à construire une administration et un État à même de gérer efficacement le Kosovo sans présence internationale. Javier Solana, Haut représentant pour la PESC était en parfait accord avec cette doctrine[467]. Mais malgré tous les moyens mis en oeuvre, le state building n'avance pas au rythme espéré.

Les émeutes de 2004

Ces émeutes débutent le 17 mars 2004 à la suite de la noyade de trois enfants albanais à proximité de Mitrovica. Les rumeurs de lynchage de ces enfants par des Serbes se diffusent rapidement et conduisent à un déchaînement de violence. La KFOR sur place et leurs auxiliaires locaux sont rapidement débordés. Outre Mitrovica, les attaques contre les Serbes sont déclenchées simultanément à plusieurs endroits de la province. Ces émeutes durent trois jours et affichent un bilan particulièrement lourd : 25 morts, 867 civils blessés, 30 églises et 11 monastères orthodoxes détruits.
Ces émeutes, leur gravité et le niveau de violence à l'oeuvre font sur la communauté internationale l'effet d'un réveil brutal. Le Kosovo avait en effet été largement oublié depuis la mise sous tutelle de la province par l'ONU. Depuis, d'autres sujets avaient accaparé la communauté internationale : le 11 septembre et les guerres subséquentes en

[465] International Crisis Group, « A Kosovo Roadmap (I): Addressing Final Status », Europe Report n° 124, 1er mars 2002, p. 15.
[466] Conseil européen, Conclusions de la présidence, Stockholm, 23-24 mars 2001, § 65. En ligne : http://www.consilium.europa.eu/de/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00100-r1.%20ann-r1%20cor2.f1.html ;
Parlement européen, Résolution sur la situation au Kosovo, Strasbourg, 15/02/2001, § 8. En ligne : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP5-TA-2001-0097%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fFR&language=FR.
Sites consultés le 19 janvier 2017.
[467] Bernhard Stahl, "The EU as a Peace-Making Power in the Western Balkans - Solana's Focal Point ? » in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et Carolin Rüger (dir.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy*, Nomos, 2011, p. 162.

Afghanistan et en Irak [468]. Le Kosovo apparaissait alors comme un territoire relativement stabilisé dont on attendait l'amélioration de la situation et le *state building*. Les événements de 2004 ont fait prendre conscience que le statu quo n'était plus tenable. Au-delà des tensions interethniques, elles révélaient les frustrations de la population albanaise tant face aux lenteurs des réalisations de la MINUK et des institutions autonomes qu'au blocage de la question du statut[469].

Kofi Annan confie donc, en juin 2005, la mission à l'ambassadeur Norvégien Kai Eide d'évaluer la situation sur le terrain. Au vu de ce rapport, le Conseil de Sécurité des Nations-Unies, réuni le 25 octobre 2005, estima que la communauté internationale devait abandonner la doctrine du *standards before status*. Malgré de larges insuffisances dans la mise en oeuvre des réformes définies par les Nations-Unies, le rapport de Kai Eide estimait en effet que des améliorations dans ce domaine n'étaient pas à espérer et que la situation n'était plus tenable en l'état[470].

1.1.3. La marche vers l'indépendance

Outre la préconisation d'aborder la question du statut final du Kosovo, le rapport Eide pointe l'Union européenne comme pouvant jouer « the most prominent role in Kosovo »[471]. Face à l'échec de la MINUK à assurer la sécurité, l'UE émerge alors à la fois comme un garant de sécurité et un acteur-médiateur susceptible d'aider à progresser vers des discussions sur le statut final du Kosovo[472]. Russes et Américains sont en effet vus par beaucoup comme trop proches respectivement des Serbes et des Albanais pour jouer un tel rôle.
En prévision de la publication de ce rapport, l'Union européenne avait d'ailleurs annoncé le 10 octobre l'ouverture de négociations avec la Serbie-Monténégro concernant un accord de stabilisation et d'association (ASA). L'idée était alors de donner des gages à la Serbie tout en mettant en place un moyen de pression. On espérait alors que les Serbes soient constructifs dans l'espoir de voir l'ASA se conclure rapidement et dans les meilleures conditions pour eux.

La mission Ahtisaari

Martti Ahtisaari était donc nommé le 2 novembre 2005 par Kofi Annan comme son représentant spécial sur place avec pour objectif de remettre un rapport préconisant un statut futur pour le Kosovo. Outre sa qualité d'ancien président de la Finlande, Martti

[468] Interview d'un ancien diplomate onusien.
[469] Reynard, Thierry. « Le Contexte diplomatique et politique pendant les Négociations du Statut du Kosovo (2004-2006) » in *Kosovo : Récits sur la Construction d'un État*, Paris, Editions Non Lieu, 2014, p. 105.
[470] *Ibidem*.
[471] Nations-Unies, « Rapport de M. Kai Eide, envoyé spécial au Kosovo », 7 octobre 2005, S/2005/635, § 79. En ligne : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/540/70/PDF/N0554070.pdf. Site consulté le 14 janvier 2017.
[472] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 497.

Ahtisaari est surtout un médiateur international chevronné qui a notamment oeuvré une solution pacifique dans le conflit séparatiste qui sévissait dans la province indonésienne d'Aceh. Quelques jours plus tôt, le 2 novembre, le groupe de contact – Russie, États-Unis, France, Royaume-Uni, Italie et Allemagne – adoptait les *Principes directeurs du Groupe de contact en vue du règlement du statut du Kosovo*[473]. Ce document servira de cadre de référence pour les négociations. L'un de ces principes énonçait les options qui n'étaient pas possibles quant au statut final du Kosovo : le retour à la situation d'avant mars 1999, une partition du Kosovo ou l'union avec un autre pays. Si personne n'imaginait un retour du Kosovo dans la Serbie sans autonomie, la partition de la province avec le nord majoritairement serbe rejoignant la Serbie était une option envisagée par certains. L'important était également ici de conjurer le spectre d'une « grande Albanie » qui réunirait le Kosovo et l'Albanie actuelle. Il était en outre prévu qu'une présence internationale civile et militaire serait maintenue. Si les principes directeurs du groupe de contact restreignent le champ des options possibles, il sera beaucoup reproché à Marti Ahtisaari de n'en avoir véritablement privilégié qu'une seule : l'indépendance[474].

La tâche de Marti Ahtisaari s'avéra particulièrement difficile. Tout au long de l'année 2006, les positions demeurent figées : dix séances de négociation se tiennent à Vienne sans réelles avancées. La Serbie ne consent rien d'autre qu'une autonomie pour le Kosovo, semblable à celle instituée en 1974 et que Milosevic avait supprimée en 1989. Les Albanais ne voulaient rien accepter d'autre que l'indépendance[475].
La victoire des indépendantistes au Monténégro le 21 mai 2006 contribuait encore à durcir la position serbe. Or, c'est précisément ce qu'avaient voulu éviter les Européens dans leur action au Monténégro. Surtout, les Russes continuent à soutenir les Serbes, et font déjà planer la menace d'un soutien à l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud en représailles en cas d'indépendance du Kosovo[476]. À l'automne 2006, la Serbie demanda même le remplacement de M. Ahtisaari. Le débat politique serbe était à cette époque marquée par une surenchère nationaliste autour du thème de l'appartenance du Kosovo à la Serbie. Au début de ce même mois d'octobre, Kofi Annan devait se résoudre à prolonger sa mission pour l'année 2007 devant le peu d'avancées constatées.

Entre-temps, on a constaté la constitution d'une structure à l'intérieur du groupe de contact : le *Quint*. Celui-ci regroupe en fait les cinq pays occidentaux du groupe de contact, officialisant la marginalisation de la Russie. La Russie était en effet le seul

[473] Principes directeurs du Groupe de contact en vue d'un règlement du statut du Kosovo, 2 novembre 2005. Disponible au lien suivant : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/kosovo/colonne-droite/documents-de-reference/article/principes-directeurs-du-groupe-de
Consulté le 23 juillet 2016.
[474] Tim Judah, *Kosovo: What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 111.
[475] Thierry Reynard, « Le Contexte Diplomatique et Politique pendant les Négociations du Statut Du Kosovo (2004-2006) » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet (dir.), *Kosovo : Récits sur la Construction D'un État*, Paris, Editions Non Lieu, 2014, p. 108.
[476] *Ibid.*

membre du groupe de contact à être opposé à l'indépendance du Kosovo et à soutenir la Serbie. Le fait que M. Ahtisaari soit sur la même position que le Quint contribuait à la marginalisation de la Russie.

Le dissensus autour du plan Ahtisaari

Un dernier round de négociation a lieu à Vienne, sans succès. Face à cette situation, M. Ahtisaari présente directement son plan au Conseil de sécurité le 26 mars. Celui-ci préconise explicitement l'indépendance du Kosovo, même si celle-ci doit se faire de manière unilatérale. L'un des arguments principaux avancés est la stabilité de la région, le statu quo étant qualifié d'intenable[477]. Un autre est la volonté du peuple kosovar. Le rapport Ahtissari énonce ainsi : « La population du Kosovo a démontré ses légitimes aspirations politiques à assurer la responsabilité et la conduite de ses propres affaires »[478].

Les divisions au sein de l'Union européenne apparaissent dès ce moment. Si de nombreux États membres avaient depuis longtemps la conviction que la seule issue à la discussion sur le statut final ne pouvait être que l'indépendance, seul le Royaume-Uni avait exprimé ouvertement cette idée avant le dépôt du rapport Ahtisaari[479]. Suite à ce dépôt au Conseil de sécurité, plusieurs responsables européens – dont Olli Rehn Commissaire à l'élargissement et Javier Solana Haut Représentant pour la PESC – lancèrent, dès le 29 mars, un appel pour que l'UE adopte une position commune pour le Kosovo aussi vite que possible[480]. Il en allait selon eux du rôle international de l'Union.

Une réunion des ministres des Affaires étrangères de l'UE se déroulait à Brème dès le 30 mars pour discuter de cette question. Les divisions entre États membres firent vite surface.
Schématiquement, on peut classer les points de vue des différents États membres en trois catégories[481]. La première regroupe les États qui ne voient aucun problème particulier à reconnaître le Kosovo, même dans le cadre d'une déclaration unilatérale d'indépendance. Ces États auraient préféré qu'une telle action soit soutenue par une résolution du conseil de sécurité de l'ONU, mais l'absence de celle-ci ne leur pose, là aussi, pas véritablement problème. La seconde catégorie d'État a des réserves importantes par rapport à un processus qu'ils estiment dangereux, tant pour la stabilité

[477] Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo, 26 mars 2007, S/2007/168, p. 2, §4. La version française de ce rapport est disponible au lien suivant : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapport_Ahtismaari.pdf
Site consulté le 24 juillet 2016.
[478] *Ibid*, p. 3, § 8.
[479] Economides et Ker-Lindsay, 2010, p. 498.
[480] Parlement européen/Service de presse, « Débat sur la politique étrangère de l'UE pour 2007 », 29 mars 2007. En ligne : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20070326IPR04625+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR. Consulté le 22 janvier 2017.
[481] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 496.

de la région des Balkans qu'en termes de précédent pour d'autres conflits. Ces États admettent néanmoins que l'indépendance du Kosovo est la moins mauvaise des solutions et que, au vu des circonstances, il convient de l'accepter et de reconnaître le nouvel État. La dernière catégorie d'État partage ces préoccupations, mais en conclut qu'il convient de s'opposer à toute évolution qui pourrait entraîner un précédent dans d'autres conflits. Pour cette raison, ils refusent de reconnaître le Kosovo.
On retrouve notamment dans ce dernier groupe les cinq États qui refuseront, *in fine*, de reconnaître le Kosovo[482]. Alors que le ministre slovaque des Affaires étrangères, Jan Kubis, demandait à prolonger les discussions entre Serbes et Kosovars, le ministre espagnol des Affaires européennes, Alberto Navarro, mettait déjà en garde contre le fait que l'indépendance du Kosovo était illégale et pouvait encourager les séparatismes ailleurs en Europe[483].
Le ministre allemand des Affaires étrangères Steinmeier, hôte de la réunion, ne pouvait que conclure à l'incapacité de l'Union à trouver un consensus à propos du plan Ahtisaari.

Ce désaccord européen à propos de la reconnaissance avait une conséquence directe sur une mission fondamentale que la communauté internationale entendait confier à l'Union : la mise en place de la mission qui succéderait à la MINUK[484]. En effet si certains États européens refusaient de reconnaître le Kosovo, comment déployer une mission sur un territoire dont on ne parvenait pas à s'accorder sur la nature légale ?

L'idée émergea alors rapidement de se tourner vers les Nations-Unies. Si une résolution du Conseil de sécurité soutenant le rapport Ahtisaari était votée, les États européens récalcitrants à reconnaître le Kosovo auraient pu revoir leur position. Le Conseil de sécurité examina le plan le 3 avril, séance lors de laquelle le président serbe, Vojislav Koštunica demanda le remplacement de M. Athisaari et la poursuite des négociations. Une évaluation des rapports de force au sein du Conseil de Sécurité montrait que, même sans veto russe, le Plan Ahtisaari aurait du mal à être accepté[485]. Contrairement à la situation prévalant dans le groupe de contact, le rapport de force à l'ONU n'était donc pas défavorable à la Russie. Les efforts des diplomates européens se concentrèrent donc logiquement sur ce pays, mais sans aucun succès[486]. De même, les démarches effectuées directement auprès de la Serbie échouaient malgré la promesse d'une reprise des négociations en vue d'un Accord de stabilisation et d'association[487].

[482] Outre ces cinq États, Malte et le Portugal font partie de ce dernier groupe. Il s'agit d'ailleurs des deux derniers États membres à avoir reconnu le Kosovo, respectivement en août et octobre 2008. (source : interview de James Ker-Lindsay).
[483] « EU Splinter Group Emerges on Kosovo », *EU Observer*, 1er avril 2007 cité par Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 498.
[484] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 498.
[485] Huit pays étaient présumés voter en faveur du plan (France, Royaume-Uni, États-Unis, Italie, Belgique, Slovaquie, Congo, Qatar) contre quatre indécis (Indonésie, Ghana, Panama, Pérou) et trois contre (Afrique du Sud, Russie, Chine). (Thierry Reynard, « Le Contexte Diplomatique et Politique Pendant Les Négociations Du Statut Du Kosovo (2007) » in Gricourt et Pernet, 2014, pp. 156-157).
[486] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 499.
[487] Reynard, 2014, p. 158.

Loin de simplifier les choses au sein de l'UE, cet échec les compliqua encore. Le blocage à l'ONU apparaissant au grand jour, certains États a priori favorables à l'indépendance du Kosovo devenaient alors réticents à le faire sans un mandat du Conseil de Sécurité. Ce fut en particulier le cas du gouvernement allemand qui anticipait un débat au *Bundestag* très difficile s'il devait défendre une indépendance du Kosovo sans mandat de l'ONU[488]. La Bulgarie a également émis des réserves à ce sujet[489].

La situation est alors grave pour quiconque tenait à l'unité européenne. Le seul consensus auquel on était parvenu jusqu'à présent entre Européens est le fait qu'une résolution du Conseil de sécurité était nécessaire. Or on ne parvenait pas à faire évoluer la position russe pour permettre un tel vote. De leur côté, les États-Unis étaient résolus à soutenir une indépendance kosovare, même sans le soutien des Nations-Unies ou de l'Union européenne. Cette position était affirmée avec force le 10 juin 2007, lors de la première visite officielle d'un président américain en Albanie. Georges W. Bush y déclarait devant une foule enthousiaste :

> « at some point in time, sooner rather than later, you've got to say that enough is enough, Kosovo is independent. And that's the position we've taken. »[490]

Le danger était donc réel de voir l'Europe se diviser entre certains pays qui suivraient les États-Unis et une majorité d'États membres qui refuserait de soutenir une indépendance non couverte par un vote au Conseil de sécurité[491]. Le spectre de la division européenne lors de l'invasion de l'Irak en 2003 refaisait surface.

À ce stade, le seul moyen de convaincre les États européens réticents est apparu comme étant de démontrer que toutes les possibilités de discussion avaient été épuisées et que l'indépendance du Kosovo était, sinon la seule solution possible, en tout cas la moins mauvaise pour la stabilité de la région. C'est en ce sens qu'une nouvelle série de négociations est initiée.

La Troïka et les négociations de la dernière chance

L'abandon de l'idée d'une résolution du Conseil de sécurité à propos du Kosovo est annoncé le 23 juillet 2007. Malgré l'opposition des Kosovars et le scepticisme des États-Unis, un dernier round de négociations est lancé[492]. L'Allemagne reprend la main à cette occasion. C'est elle qui présente aux Européens la proposition d'un trio de diplomates – représentant les États-Unis, la Russie et l'Union européenne – chargés de tenter, une dernière fois, de trouver un accord entre les gouvernements serbe et kosovar. Cette proposition acceptée tant par les Européens que par Washington et Moscou, c'est

[488] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 499.
[489] « Bulgaria: Kosovo must not make unilateral declaration on independence", *Associated Press*, 14 juin 2007.
[490] Aleksandar Vasovic, « Serbs Mull Over Partitioning Kosovo », *Balkan Insight*, 17 septembre 2007.
[491] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 500.
[492] *Ibid.*, p. 501.

Wolfgang Ischinger, ambassadeur d'Allemagne au Royaume-Uni qui représente l'UE. Cette mission s'effectue sous les auspices des Nations-Unies et, le 1er août, Kofi Annan annonce qu'un rapport devra lui être remis pour le 10 décembre au plus tard[493].
Contrairement à Martti Ahtisaari, le groupe de contact insiste d'emblée sur le fait que sa mission ne consiste pas à imposer une option plutôt qu'une autre, mais à aider les deux parties à trouver une solution mutuellement acceptable[494]. Ischinger se montre même ouvert à la possibilité d'une partition du Kosovo, avec le nord – majoritairement peuplé par les Serbes – qui rejoindrait la Serbie. Même si cette solution était tabou au vu des pratiques internationales de respect des frontières, elle apparaissait pour beaucoup comme l'option la plus logique et la plus viable[495].
Plusieurs rounds de négociations directes ou indirectes se succèdent alors[496]. Ces discussions ne permirent pas de trouver un accord entre Serbes et Kosovars. Elles ont tout de même été l'occasion d'explorer toute une série d'options. C'est surtout le cas de l'autonomie, extrêmement large, proposée par Belgrade pour le Kosovo. Celles-ci étaient assez approfondies et prenaient comme exemple des cas spécifiques comme Hong-Kong ou le Groenland. Ces propositions serbes ont pourtant été repoussées, car vues comme une simple manière de donner le change, sans volonté réelle d'aboutir[497].
Il est de toute façon clairement apparu que les Albanais du Kosovo n'accepteraient rien d'autre que l'indépendance. Fort du soutien des États-Unis, exprimé par George W. Bush à Pristina, ils n'avaient aucune raison de se montrer conciliants[498].

La Troika présenta son rapport final le 7 décembre 2007. Comme prévu, il conclut qu'il a été impossible de trouver un accord entre Serbes et Kosovars[499]. Si la plupart des États européens admettaient alors que l'indépendance était la meilleure solution du point de vue de la stabilité régionale, certains restaient opposés à celle-ci. Un consensus est en revanche dégagé pour séparer la question du déploiement de la mission EULEX de celle de l'indépendance du Kosovo[500]. Seule Chypre restait opposée à l'envoi d'une mission sans résolution de l'ONU, craignant que ceci s'apparente à une reconnaissance implicite[501]. Mais, isolé sur ce point, le gouvernement chypriote accepta finalement l'envoi de cette mission. Chypre utilisa à cette occasion la technique de l'abstention

[493] Nations-Unies/Secrétariat général, « Le secrétaire général se félicite de l'accord sur la nouvelle initiative concernant le Kosovo », SG/SM/11111, 1er août 2007.
[494] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 501.
[495] « Serbs Mull over Partitioning Kosovo », *op. cit.*
[496] Pour une liste exhaustive de ces négociations, voir : Marc Weller, « Kosovo's final status », *International Affairs*, Vol. 84, n° 6, 2008, pp. 1223-1243.
[497] Interview d'un ancien diplomate onusien.
[498] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 502.
[499] Nations-Unies, Conseil de Sécurité, « Rapport de la Troika Union Européenne/États-Unis/Russie sur le Kosovo », S/2007/723, New York, 10 décembre 2007. Une version française du rapport est disponible au lien suivant : http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ae6ff7a2. Consulté le 22 juillet 2016.
[500] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 503.
[501] *Ibid.*, p. 504.

constructive qui lui permettait de laisser l'Union prendre en charge EULEX sans y participer elle-même[502].
Le même esprit d'unité s'est retrouvé le 19 décembre à l'ONU lorsque, au sortir d'une réunion du Conseil de sécurité, les représentants des États-Unis et des États européens membres du Conseil de sécurité (France, Royaume-Uni, Belgique, Italie et Slovaquie) firent une annonce commune expliquant qu'il était temps de prendre une décision concernant le Kosovo.

L'objectif officiel de cette dernière série de négociations menée par la troïka n'a pas été atteint : il s'est avéré impossible de concilier les positions des gouvernements serbe et kosovar. Mais c'est en revanche le cas de l'objectif officieux visant à convaincre les États européens réticents que l'indépendance du Kosovo était la seule solution envisageable. Il est d'ailleurs probable qu'il s'agissait en réalité de l'objectif premier de l'Allemagne et de Ischinger. Celui-ci déploya en effet énormément d'efforts de pédagogie et de dialogue avec les États membres[503]. Même si cela n'a pas empêché les divisions de perdurer et cinq États membres de refuser de reconnaître le Kosovo, cette mission a incontestablement été utile de ce point de vue. Elle a en tout cas été utile en Allemagne où, en novembre 2007, il était devenu clair que l'indépendance était la seule solution viable pour le Kosovo[504].

Même si les deux éléments avaient été dissociés en termes de décision, l'annonce de la mise en place de la mission EULEX fut faite la veille de la déclaration d'indépendance du Kosovo. Au lendemain de celle-ci, les divisions européennes se confirmaient de manière éclatante lors d'une réunion des ministres des Affaires étrangères de l'Union. Plusieurs États membres avaient déjà manifesté leurs réticences quant à reconnaître le Kosovo voire, dans le cas de Chypre, avaient fait savoir qu'ils ne le reconnaîtraient pas. Le Conseil des ministres des Affaires étrangères du 18 février devait être l'occasion pour les États européens du Groupe de contact de convaincre les autres États membres de procéder à cette reconnaissance, en jouant de la nécessaire solidarité européenne sur ce sujet[505]. Les membres européens du Groupe de contact pensaient être en mesure d'arriver à une reconnaissance de l'ensemble des États membres, à l'exception de Chypre. Chacun comprenait et pouvait s'accommoder du refus chypriote.
Mais à la surprise générale, le ministre espagnol Miguel Angel Moratinos, annonça au début du Conseil européen que son pays ne reconnaîtra pas le Kosovo. Au début du mois de décembre 2007, il avait pourtant assuré aux représentants de la Troika qu'il

[502] Nicolas Gros-Verheyde, « Mission EULEX Kosovo : Derniers documents approuvés, la mission peut être lancée », *Bruxelles2*, 15/02/2008. En ligne : https://www.bruxelles2.eu/2008/02/15/missioneulexkosovoderniersdocumentsapprouveslamissionpeutetrelancee. Site consulté le 15 janvier 2017.
[503] Ischinger resta constamment en contact tant avec les officiels européens à Bruxelles qu'avec les gouvernements des États membres. Il fit comprendre dès le début de sa mission qu'il était disponible pour parler du Kosovo et expliquer l'avancer des négociations. En conséquence, il visita un certain nombre d'États européens durant sa mission.
[504] Economides & Ker-Lindsay, 2010, p. 502.
[505] Interview d'un ancien diplomate français.

pouvait gérer l'opposition interne à la reconnaissance du Kosovo[506]. Mais le débat politique espagnol s'était durci à la fin de ce même mois de décembre[507]. Par cette position, l'Espagne prenait la tête du groupe des États opposés à la reconnaissance du Kosovo tout en annihilant les tentatives de pressions de la part des grands États européens. Il était en effet devenu illusoire de faire changer d'avis à l'Espagne. D'abord parce que cet État, s'il ne faisait pas partie du groupe de contact, reste un des grands États de l'Union. Il jouit en outre d'excellentes relations avec la France. Surtout, les arguments avancés par l'Espagne en termes de crainte de voir une reconnaissance de la DUI kosovare encourager les mouvements indépendantistes sur son sol apparurent particulièrement convaincants[508].

L'Espagne obtint même que le communiqué final exclût le terme « État indépendant » et demanda qu'une clause soit ajoutée, mentionnant que toute décision concernant le Kosovo devait respecter le droit international[509]. Le résultat fut un communiqué très général stipulant que chaque État prendrait une décision concernant la reconnaissance du Kosovo « conformément à leurs pratiques nationales et au droit international »[510]. Même si seuls cinq États marquèrent explicitement leur refus de reconnaître le Kosovo, il est intéressant que constater que d'autres États ont attendu un certain temps avant de reconnaître le nouvel État[511]. Ce fut notamment le cas de Malte et du Portugal. Toujours est-il que l'impossibilité de trouver un accord sur le sujet était actée et la division de l'Union européenne apparaissait au grand jour.

1.1.4 Après l'indépendance, l'Union européenne en médiateur et garant

Étant donné la division des Européens et de la communauté internationale sur la question du Kosovo, la déclaration d'indépendance de février 2008 ne marque pas la fin de l'histoire à ce sujet. Celle-ci est d'abord caractérisée par les tentatives de la Serbie de s'opposer à la reconnaissance du Kosovo, principalement au moyen de son action auprès de la Cour Internationale de Justice. Le 8 novembre 2008, elle obtient de l'Assemblée générale des Nations-Unies que la CIJ soit saisie sur la légalité de cette proclamation d'indépendance. Preuve que l'indépendance du Kosovo était loin d'être acceptée, une large majorité des États membres vota en faveur de la saisine de la CIJ. Parmi ceux-ci, on retrouvait les cinq États membres ayant refusé de reconnaître le Kosovo. Cet avis, qui n'est que consultatif, de la Cour internationale de justice est intéressant, car il donne l'occasion aux États de développer leurs arguments, qu'ils

[506] Henry H. Perritt, *The Road to Independence for Kosovo*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 199.
[507] Voir chapitre 6, § 5.3.2.
[508] Interview d'un ancien diplomate français. Selon notre interlocuteur, ces arguments tranchaient avec ceux développés par la Slovaquie et la Roumanie qui justifiait une non-reconnaissance du Kosovo par la crainte de répercussions sur leurs minorités hongroises.
[509] Stephen Castle, "Behind the Scenes, EU Splits over Kosovo", *International Herald Tribune*, 18 février 2008.
[510] Conseil de l'Union européenne, C/08/41, Bruxelles, le 18 février 2008. Lien : http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-41_fr.htm. Consulté le 15 juillet 2016.
[511] Paul Vallely, « The Big Question: Why are so many countries opposed to Kosovo gaining its independence? », *The Independent*, 19 février 2008.

soient favorables ou opposés à la reconnaissance du Kosovo. Les arguments et contre-arguments avancés à cette occasion sont étudiés dans la seconde section du présent chapitre. Dans sa demande, la Serbie s'était concentrée sur les aspects juridiques, prenant argument du caractère unilatéral de la proclamation d'indépendance kosovare pour en demander l'illégalité[512]. Mais la CIJ douche ses espoirs puisqu'elle considère que « la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'a pas violé le droit international général ». Sur le fond, la cour se garde bien de se prononcer sur l'opportunité de cette déclaration d'indépendance et encore moins sur la reconnaissance du Kosovo par certains États.

Se prononçant uniquement sur la licéité de la déclaration d'indépendance, cette décision de la CIJ est pourtant à l'origine d'un tournant de la politique serbe par rapport au Kosovo. Les dirigeants de ce pays, et en particulier Vonislav Kustinica, comprennent que le Kosovo ne pourra plus réintégrer la Serbie. La rhétorique de la reconquête est alors abandonnée au profit de négociations directes alors que le gouvernement serbe en place était justement nationaliste[513].

De son côté le Kosovo a grandement progressé en matière de reconnaissance internationale. Alors qu'il n'était reconnu que par 54 États à la fin de l'année 2009, le Kosovo bénéficie aujourd'hui de la reconnaissance de 114 États membres de l'ONU sur 193[514]. Cependant, cette situation empêche toujours le Kosovo d'adhérer tant à l'ONU qu'à l'Union européenne. Concernant l'UE, un processus d'adhésion ne peut être enclenché avant que tous les États membres ne reconnaissent le Kosovo. Les conditions d'adhésion à l'ONU ne sont pas aussi exigeantes, mais un nouveau membre doit être approuvé par le Conseil de sécurité. La Russie et la Chine bloqueraient ici toute tentative d'adhésion. Concrètement, l'adhésion à ces deux organisations semble aujourd'hui conditionnée par une reconnaissance du Kosovo par la Serbie. Le Kosovo a cependant pu adhérer à la Banque Mondiale et au FMI (2009), mais a échoué à intégrer l'UNESCO en novembre 2015[515]. Malgré ces avancées, le Kosovo se trouve, tout comme la Serbie, dans une sorte d'impasse en ce sens qu'aucun des deux États ne peut atteindre son objectif. La Serbie a échoué à remettre en cause l'indépendance du Kosovo alors que celui-ci est incapable d'intégrer pleinement le système international. En effet le Kosovo progresse de moins en moins en termes de reconnaissance étatique[516] alors que l'adhésion à des organisations multilatérales importantes pour lui reste conditionnée par un accord avec la Serbie. C'est dans ces conditions que l'Union européenne a pu jouer un rôle de médiateur, d'autant plus que la Serbie et le Kosovo espèrent intégrer l'Union européenne.

[512] Nations-Unies, Assemblée générale, « Documents concernant la demande d'avis consultatif présentée par l'Assemblée générale », A/63/195, 22 août 2008.
[513] Rupnik, Jacques, « Kosovo — Europe : An Six » in Gricourt et Pernet, 2014, p. 17.
[514] Chiffre à jour le 7/06/2017.
[515] L'entrée à l'UNESCO d'un État non membre de l'ONU est conditionnée au soutien des deux tiers des États votants. Il a manqué seulement trois voix au Kosovo pour être admis (Guillaume Descours, « UNESCO : l'adhésion du Kosovo rejetée à trois voix près », *Le Figaro*, 9/11/2015).
[516] Seuls cinq nouveaux États ont reconnu le Kosovo depuis octobre 2013.

L'action de l'Union européenne

L'action diplomatique de l'Union pour tenter de rapprocher Serbes et Kosovars commence à l'ONU, et fait suite à l'avis de la CIJ relatif au Kosovo. La Serbie voulait initialement soumettre une autre résolution devant l'Assemblée générale demandant une reprise des négociations concernant le statut du Kosovo. Mais ce projet fut loin de soulever le même enthousiasme que celui concernant le recours à la CIJ. Les Européens parvinrent alors à convaincre les Serbes de travailler à une nouvelle résolution. Déposée conjointement par la Serbie et les vingt-sept États de l'Union, elle est votée à l'unanimité par l'Assemblée générale le 9 septembre 2010[517]. Elle affirme tenir compte du « contenu de l'avis consultatif » de la Cour internationale de justice » et se félicite de « la volonté de l'Union européenne de faciliter un processus de dialogue entre les parties[518]. Il apparaît que le changement d'attitude est une conséquence directe de la possibilité d'adhésion offerte par l'Union à la Serbie[519]. Ayant acté l'abandon du Kosovo, Belgrade se concentrait alors sur ce qui constituait son autre objectif primordial, à savoir l'intégration à l'Union européenne.
Cette nouvelle impulsion se concrétise par la signature, le 19 avril 2013, d'un accord de normalisation des relations entre Belgrade et Pristina qui permet notamment l'ouverture de bureaux de liaisons respectifs à Belgrade et Pristina[520].

Sur le terrain, l'action de l'Union européenne est primordiale puisque la mission EULEX a remplacé la MINUK en décembre 2008. Les missions de celles-ci sont cependant moins étendues que celles de la MINUK du fait de la mise en place progressive de l'administration locale kosovare. Mais la grande avancée tant en matière de relations entre l'Union européenne et le Kosovo que d'action de l'UE dans la région est sans conteste constitué par la signature, le 27 octobre 2015 de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) entre l'Union et le Kosovo. Concrètement cet accord conduit l'Union européenne à aider financièrement et techniquement le Kosovo afin de se rapprocher des standards européens que ce soit en matière de démocratie, d'État de droit ou de structures économiques. L'objectif à court terme est de permettre le libre-échange avec l'UE.

---

[517] Nations-Unies, Assemblée générale, « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur la question de savoir si la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo est conforme au droit international », A/64/PV.120, 9 septembre 2010.
[518] *Ibid.*. Le ministre serbe des Affaires étrangères présenta la résolution comme « un document qui respecte la
neutralité quant au statut ». Le représentant des États-Unis se félicita de l'adoption de la résolution, soulignant que, de son point de vue, l'avis de la CIJ disait clairement que la déclaration d'indépendance du Kosovo ne violait pas le droit international.
[519] Christopher Borgen, "From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe. » *Goettingen Journal of International Law,* Vol. 2, n° 3, 2010, p. 1028.
[520] Kosovar Institute for Policy Research and Development, « The Implementation of Agreements of Kosovo-Serbia Political Dialogue », Policy Paper, n° 4/13, 2013. En ligne : http://www.kipred.org/repository/docs/THE_IMPLEMENTATION_OF_AGREEMENTS_OF_KOSOVO%E2%80%90SERBIA_POLITICAL_DIALOGUE_373680.pdf. Site consulté le 15 janvier 2017.

Au-delà de son contenu à l'importance indéniable, le fait qu'un tel accord soit signé est sans précédent. Il s'agit d'abord du premier accord international signé par l'Union européenne en tant que telle. Ceci est permis par les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne qui donnent la personnalité juridique à l'Union européenne. Surtout, il s'agit de la première fois que l'Union signe un accord avec un État qui n'est pas reconnu en tant que tel par plusieurs de ses membres. Cet accord pose ainsi de nombreuses questions à propos de l'utilité de la reconnaissance internationale et le caractère stato-centré de celle-ci. Quelle est l'utilité de la reconnaissance étatique s'il est possible de signer un accord directement avec une organisation internationale dont certains de ses membres refusent de reconnaître la nouvelle entité ? Le contenu de ces accords permet-il le contournement de la non-reconnaissance par certains États membres ? Un tel accord annule-t-il les conséquences concrètes de la non-reconnaissance ?
Répondre à ces questions n'est pas l'objet de cette thèse. Il convient simplement de noter que l'ASA entre l'Union européenne et le Kosovo n'aurait pas été possible sans l'accord des cinq États membres ayant refusé de reconnaître le Kosovo[521]. Il était donc possible à ces États de bloquer l'accord, ce qu'ils ont accepté de ne pas faire. Néanmoins, même avec cette bonne volonté, l'ASA n'a pu être signé qu'avec une référence systématique au fait que cet accord ne remettait pas en cause la non-reconnaissance du Kosovo par certains États membres. Ceux-ci entendent donc bien ne pas remettre en cause leur décision.

À ce sujet, l'Union a également facilité l'amélioration des relations bilatérales entre le Kosovo et certains de ses États membres ayant refusé de le reconnaître. La Grèce, la Roumanie et la Slovaquie ont ainsi mis en place un certain nombre de facilités pour les échanges commerciaux et la circulation des ressortissants kosovars sur leur sol. Dans le cas de la Grèce, on peut même parler de relations diplomatiques informelles. Les assouplissements à cet égard varient grandement d'un État à l'autre et sont révélateurs à la fois de l'importance de la question de la reconnaissance pour ces États et des raisons qui ont motivé la non-reconnaissance. Pour ces raisons, les assouplissements en question seront exposés et étudiés pour chaque État concerné dans le chapitre 6 de la thèse.

[521] Interview de Dimitar Stanchev.

1.2 L'Union européenne au Kosovo, entre implication, impuissance et manque de cohérence

Après l'expérience désastreuse de la diplomatie européenne en Yougoslavie au début des années 90, nous avons vu que l'Union a pu jouer un rôle à la fois cohérent et efficace au Monténégro. Dans ce contexte, l'action de l'Union européenne au Kosovo apparaissait comme un test de sa capacité à influer sur la situation dans les Balkans occidentaux. Au-delà de l'étude de cette capacité d'influence (§ 1.2.1), il est essentiel d'étudier la cohérence de vue et d'action de l'Union et de ses États membres (§1.2.2). Les deux éléments s'influencent en effet mutuellement.

1.2.1 Présence sur le terrain et échec politique

L'action de l'Union européenne au Kosovo peut d'abord être appréciée du point de vue du rôle concret joué par l'UE sur le terrain et sa prise de responsabilité en ce domaine. Celle-ci est fondamentale et fait que l'Union et ses États membres ont été, de plus en plus, les acteurs les plus importants de ce point de vue. Dès 1999, l'Union a en particulier aidé à la mise en place d'institutions économiques et financières. Au total, les Européens ont dépensé environ 3 milliards d'euros au Kosovo entre 1999 et 2008 devenant de loin les premiers donateurs[522]. L'implication européenne s'accentue dès 2004, lorsque l'UE hérite des compétences de la MINUK[523]. Après les émeutes du printemps 2004, un consensus international se développe autour de l'idée que l'Union doit diriger les missions civiles au Kosovo une fois que la question du statut sera réglée. En prévision de cette échéance, deux structures sont mises en place : une Équipe de planification de l'Union européenne au Kosovo (EPUE) et l'International Civilian Office (ICO). Cette dernière structure devait préparer le terrain à la future mission EULEX.

Il faut noter que sur ces questions, le consensus européen a finalement pu être atteint. Même si la question de l'indépendance du Kosovo a influé sur le déploiement de la mission EULEX, les deux aspects ont finalement pu être séparés. La seule conséquence dommageable de la non-reconnaissance du Kosovo par certains États membres est ici minime puisqu'il s'agit de la non-participation de Chypre à EULEX. Dans ce cas précis, les nouveaux outils fournis par la PESC ont été efficaces puisque la solution à l'opposition chypriote initiale a pu être surmontée grâce au mécanisme de l'abstention constructive.

L'Union a donc pu mener une action relativement efficace de ce point de vue. Même si les réalisations obtenues par EULEX peuvent être critiquées, il convient de souligner le caractère primordial de cette mission pour la stabilité sur place. Elle est en effet notamment en charge de la police, de la justice et des relations entre minorités.

[522] Tonuzi, 2014, p. 95.
[523] Stahl, 2011.

Au-delà du déploiement de la mission EULEX, une aide financière a été approuvée, notamment, au titre de l'Instrument pour pré-Accession (IPA). Ceci représente, entre 2007 et 2012, une aide financière de 565 millions d'euros. Même si le Kosovo n'a aucune possibilité d'adhésion étant donné que certains États membres ne l'ont pas reconnu, il a pu bénéficier de ce dispositif.

D'un point de vue plus politique et concernant la question du statut final du Kosovo, l'ONU entendait également donner un rôle essentiel à l'Union européenne. Cette intention était clairement manifestée dans le rapport Eide[524]. Mais, si elle semblait avoir effectivement les atouts nécessaires pour faire un bon médiateur, l'Union s'est heurtée à plusieurs obstacles. Le premier est la radicalité des deux acteurs sur le terrain, à savoir les gouvernements serbes et kosovars ainsi que leurs opinions publiques. Côté Serbe, le raidissement se manifeste notamment au moment crucial des négociations autour d'une résolution du Conseil de sécurité, lorsque même la promesse d'une reprise de discussion des accords ASA n'est pas parvenue à infléchir leur position. Que les incitatifs habituellement extrêmement efficaces de l'Union européenne dans la région se révèlent inopérants est particulièrement révélateur. Les moyens de pression sur le gouvernement kosovar étaient plus limités. Mais ils ont été presque réduits à néant à partir du moment où les États-Unis soutenaient l'indépendance du Kosovo quelles que soient les circonstances. Du côté serbe, la Russie refusait de faire pression sur son allié et, au contraire, l'assurait de son soutien en bloquant toute résolution au Conseil de sécurité qui aurait pu conduire à une reconnaissance du Kosovo. L'attitude russe est allée jusqu'à bloquer toute résolution concernant la mission EULEX, arguant que celle-ci pourrait constituer une reconnaissance implicite du Kosovo. Si l'Union était théoriquement bien placée pour servir de médiateur, cela supposait que Russes et Américains jouent le jeu et cessent de soutenir leurs alliés locaux respectifs de manière inconditionnelle. Un analyste déclarait ainsi :
"the international significance of a debacle that reflects poorly on all participants is (…) very clear: Russia and the United States have combined to humiliate the European Union »[525].

Mais au-delà des motivations des acteurs sur le terrain et de l'action des autres grandes puissances, l'inefficacité européenne à agir est aussi le fait de divisions internes à l'Union.

[524] Nations-Unies, Rapport de M. Kai Eide envoyé spécial au Kosovo, 7 octobre 2005, S/2005/635, § 79.
[525] Misha Glenny, "Black Cloud over the Balkans", *New Statesman*, 6/12/2007.

1.2.2 Cohérence et incohérences européennes

Les contradictions à l'intérieur de l'Union sont apparues directement après les émeutes de 2004. Javier Solana eut une réaction très ferme concernant celles-ci. Il pointa ainsi clairement et rapidement les responsabilités en incriminant les dirigeants kosovars[526]. Il fut tout aussi clair concernant les conséquences de ces émeutes :

> « What happened in Kosovo could affect the speed of resolving the status issue. The evaluation of the implementation of standards was foreseen for next year and based on what happened last week it could be said that the evaluation will be negative. (…) Violence must never be a shortcut to resolving Kosovo's status and this should be clear to everyone. The international community will never reward violence. »[527]

Or nous avons vu que la principale conséquence des émeutes de mars 2004 a été l'abandon de la doctrine *standards before status*. À plus long terme, on ne peut que constater que les Albanais du Kosovo sont arrivés à leurs fins, y compris par la violence[528], et que la communauté internationale a fait exactement l'inverse de ce qui était annoncé ici par le Haut représentant de la PESC[529]. La crainte de voir le Kosovo gagné par l'instabilité et le risque de voir les populations locales se retourner contre la présence internationale ont en effet joué de manière déterminante en faveur de l'indépendance[530]. La violence et la menace de la violence ont finalement payé, ce qui ne constitue pas forcément un exemple idéal dans la région.

Suite à ces émeutes, un certain nombre d'éléments montre que l'UE elle-même traite de plus en plus le Kosovo comme une entité à part, distincte de la Serbie. Les efforts redoublés en matière de *state building* s'accompagnaient en effet d'un traitement de quasi-État pour le Kosovo. Ainsi, le « Partenariat européen pour la Serbie et le Monténégro » lancé en juin 2004 traitait le Kosovo dans un chapitre distinct. La commission ouvre quant à elle un Bureau de liaison de la Commission européenne au Kosovo à Pristina en septembre de la même année. En novembre 2005, la commission publie pour la première fois un *Progress report* uniquement consacré au Kosovo. Ce changement de statut informel a été logiquement complété par un transfert de la question du Kosovo de la DG relations extérieures à la DG élargissement[531].

À l'intérieur de l'UE, les émeutes du printemps 2004 ont exacerbé les différences de point de vue entre les États membres, la commission et le parlement européen sur la

[526] Stahl, 2011, p. 162.
[527] Stahl, 2011, pp. 162-163.
[528] Interview de Dusan Reljic.
[529] Stahl, 2011, p. 163.
[530] James Ker-Lindsay, *Kosovo: The Path to Contested Statehood in the Balkans*, Londres, I.B. Taurus, 2009, p. 123.
[531] Michael Alfons, « Of Standards and Status. The Role of The European Union in Kosovo : From UNSCR 1244 to the Future Status Talks », *Südosteuropa*, Vol. 54, n° 3, 2006, p. 357.

question du statut final du Kosovo[532]. Alors que certains États membres ne voulaient pas aborder cette question, notamment par peur des conséquences possibles avec leurs propres minorités, la commission et plus encore le parlement européen étaient en faveur d'un règlement rapide de la question. Le parlement vota notamment deux résolutions en ce sens. La « Résolution sur la situation au Kosovo » du 1er avril 2004, soit quelques jours après les émeutes, demande aux États membres de s'engager à régler la question du statut final du Kosovo en définissant des échéances précises[533]. Plus radicale, une résolution d'avril 2005 rejette la possibilité d'un retour de la province dans la Serbie-Monténégro[534].

Dans le domaine de la reconnaissance, ce sont bien sûr les divergences entre États membres qui sont déterminantes. Mais l'impuissance est aussi à imputer à un système institutionnel complexe qui compte plusieurs acteurs. Qualifiant l'action de l'Union eu Kosovo, Susan Woodward parle ainsi de « monstre à plusieurs têtes » dont la cacophonie réduit tant la crédibilité que la capacité d'action[535]. Dans cette situation, c'était en réalité les États-Unis, la Russie et la MINUK qui imprimaient le rythme. L'agenda de l'UE ne pouvait que suivre[536].
Dans une telle situation, le Haut représentant pour la PESC constitue l'acteur censé pallier cette polyphonie. Bien conscient de ces divergences, Javier Solana essaya dès 2004 de faire en sorte que l'UE parle d'une seule voix et puisse reprendre l'initiative. Il organisa à cette fin une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères en Irlande les 16 et 17 avril. Le Haut représentant y proposa un non-paper dont l'objectif était de mettre la question du statut final du Kosovo à l'agenda[537]. Mais le résultat fut sans appel : seuls trois États (Slovénie, Hongrie et Luxembourg) soutinrent l'initiative. Il est intéressant de constater que les membres européens du Groupe de contact (France, Allemagne, Grande-Bretagne et Italie) déclarèrent publiquement qu'une action n'était pas nécessaire[538]. Dans le dossier du Kosovo, et contrairement à ce que l'on a pu observer au Monténégro, les grands États entendaient manifestement garder la main au détriment du Haut représentant.
Ces grands États restèrent sourds aux critiques venant de pays comme la Slovaquie concernant la méthode de négociation utilisée par Marti Ahtisaari ou le fait que ce

[532] Adrian Toschev et Gregory Cheikhameguyaz, "The European Union and the Final Status for Kosovo", *Chicago-Kent Law Review,* Vol. 80, n° 1, 2005, p. 281.
[533] Parlement européen, « Résolution du Parlement européen sur la situation au Kosovo », 1er avril 2004. En ligne : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P5-RC-2004-0160&language=FR. Consulté le 22 janvier 2017.
[534] Parlement européen, « Résolution du Parlement européen sur l'état de l'intégration régionale dans les Balkans occidentaux », 14 avril 2005. En ligne : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0131+0+DOC+XML+V0//FR. Consulté le 22 janvier 2017.
[535] Susan Woodward, "Translatic Harmony or a Stable Kosovo?" in Franz-Lothar Altmann and Eugene Whitlock (ed.), *European and US Policies in the Balkans*, Berlin, SWP Paper, 2004, p. 26.
[536] Stahl, 2011, p. 163
[537] International Crisis Group, « Collapse in Kosovo », Europe Report, n° 155, 22 avril 2004, p. 29. En ligne : http://cms.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/kosovo/collapse-kosovo. Consulté le 25 janvier 2017.
[538] Toschev et Cheikameghuyaz, 2005, pp. 295-298.

dernier avait, dès l'origine de sa mission, conçu l'indépendance du Kosovo comme la seule issue possible[539]. De même, nulle action spécifique ne fut entreprise pour rassurer les États membres inquiets quant aux conséquences que l'indépendance du Kosovo pouvait avoir sur leurs minorités. Denis MacShane pointa particulièrement les provocations nationalistes du gouvernement hongrois de Viktor Orban que l'Union aurait pu rappeler à l'ordre[540]. Nous verrons que celles-ci eurent des conséquences directes sur la décision de la Roumanie et de la Slovaquie de ne pas reconnaître le Kosovo.

Seule l'Allemagne réagit partiellement à ces craintes en initiant des négociations de la dernière chance autour de la Troïka. Mais son action avait aussi pour objectif de convaincre une opposition interne à l'indépendance du Kosovo. Toujours est-il qu'elle n'a pas suffi à rallier tous les États récalcitrants. N'ayant pas été entendus, ceux-ci brisèrent le consensus européen en refusant de reconnaître le Kosovo. L'attitude de l'Espagne lors du conseil du 18 février 2008 était ici déterminante. Perritt suggère d'ailleurs que le changement de position de l'Espagne en décembre 2007 était lié au fait que la représentation de l'Europe dans les négociations passe de Ischinger au Quint[541]. L'ambassadeur allemand représentait en effet l'ensemble de l'Union européenne alors que l'Espagne est exclue du Quint.

Avec une meilleure prise en compte de demandes exprimées explicitement, il est permis de penser que l'on aurait pu avoir un quasi-consensus européen autour de la question du Kosovo. Le cas de Chypre restait en effet particulier et il semble bien que la position de Nicosie à ce sujet ne pouvait être modifiée. Mais si Chypre avait été le seul État à ne pas reconnaître le Kosovo, les conséquences tant politiques que pratiques auraient été totalement différentes par rapport à la situation actuelle.

Conclusion :

Même si l'Union européenne a, comme souvent, beaucoup contribué à améliorer la situation sur le terrain, son influence politique a, dans le cas du Kosovo, été réduite. Stahl parle même d'« échec complet de politique étrangère »[542]. On attendait pourtant beaucoup de l'Union européenne. Le rapport Eide pouvait difficilement être plus clair à ce sujet. Comme en 1991, c'était encore une fois « l'heure de l'Europe ». Quinze ans plus tard, celle-ci n'a toujours pas été au rendez-vous.

L'Union européenne n'est pourtant pas restée inactive dans le cas du Kosovo. Néanmoins, elle n'a pu piloter le processus qui menait à l'indépendance comme ce fut le cas au Monténégro. D'abord parce que l'acteur extérieur important est dans ce cas les États-Unis. Surtout, les moyens de pression sur les protagonistes serbes et kosovars étaient plus limités. On se trouvait en effet dans une situation où les aspects symboliques, psychologiques et mémoriels étaient beaucoup plus importants, avec une opposition frontale entre deux conceptions pour l'avenir du Kosovo. L'UE n'avait

[539] Voir chapitre 6, section 3.4.3.
[540] Denis MacShane, *Why Kosovo Still Matters*, Londres, House Publishing Ltd, 2011, p. 120.
[541] Perritt, 2010, p. 199.
[542] Stahl, p. 167. Pour une vision plus nuancée, voir Economides & Ker-Lindsay, 2010, pp. 508-510.

probablement pas les moyens de concilier des positions serbes et kosovares trop antagonistes, d'autant plus que ces derniers se sentaient soutenus par la puissance américaine. Le rôle des États-Unis et l'attitude unilatérale de l'administration Bush sont d'ailleurs à rapprocher de celles à l'œuvre à l'époque de l'invasion de l'Irak. L'attitude américaine avait également divisé les Européens à cette époque.

Sur la question spécifique de la reconnaissance, soulignons que c'est la première fois que les États membres de l'Union ne parviennent pas à s'accorder sur la reconnaissance d'un nouvel État. Le désaccord est ici bien plus grave que lorsque l'Allemagne décida unilatéralement de reconnaître la Slovénie et la Croatie en décembre 1991. En effet les États membres de la CEE prirent finalement tous la même décision que l'Allemagne, en particulier la France, au nom de la solidarité européenne. Dans le cas du Kosovo, l'échec est d'autant plus grave que l'indépendance n'a été une surprise pour personne. Les Européens avaient eu plusieurs années pour tenter de trouver un consensus.

Il semble en réalité que les divisions internes et l'impuissance de l'Union étaient deux phénomènes qui s'alimentaient mutuellement. Les divisions apparues très tôt minaient la capacité d'action et la crédibilité de l'UE, l'empêchant d'influer sur le cours des choses afin de rassurer les États membres réticents. Au final, cette impuissance donnait un argument supplémentaire aux États qui refusèrent de reconnaître le Kosovo. Alberto Navarro, ministre espagnol des Affaires européennes, expliquait ainsi :

> « I'm really frustrated that the future of Kosovo has been decided in Washington and to some extent in Moscow, and not in Europe. »[543]

Le choc de l'indépendance kosovare passé côté serbe, l'Union européenne a cependant pu jouer les médiateurs entre la Serbie et le Kosovo. Elle reprenait alors son rôle traditionnel d'influence en Europe centrale et orientale, liée à la perspective d'accords d'association voire d'adhésion [544] . Reste que huit ans après la déclaration d'indépendance du Kosovo, la diplomatie européenne n'a pas réussi à convaincre un seul de ses cinq États membres récalcitrants à reconnaître le Kosovo.

[543] Ker-Lindsay, 2009, p. 124.
[544] Borgen, 2010, p. 1028.

2. Les déterminants de la reconnaissance

Dans le chapitre 3 (section 2.1), nous avons établi une liste de déterminants de la décision en termes de reconnaissance. Nous appliquons ce cadre d'analyse aux dix États membres de l'Union européenne que nous avons sélectionné en deux temps. Comme nous l'avons déjà exposé, nous étudions dans un premier temps, la politique et les motivations des trois grands États européens de notre étude, à savoir la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne. L'étude des sept autres États européens s'effectuera dans le chapitre 6.

L'étude de la politique et des déterminants de la décision de reconnaître le Kosovo de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne se fera elle-même en deux temps. Dans la présente section, nous aborderons de manière générale les justifications et arguments conduisant à reconnaître le Kosovo, toujours en prenant comme cadre d'analyse les déterminants que nous avons identifiés. Ces arguments sont utiles pour comprendre la décision des États, quelle que soit leur taille, qui ont reconnu le Kosovo. Enfin, la dernière section de ce chapitre détaillera la politique et les motivations de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni pris isolément. Nous verrons en effet qu'il y a plus que des nuances entre les positions de ces trois États.

2.1 Le suivisme

Comme nous l'avons déjà dit, l'une des particularités du cas de l'indépendance du Kosovo est qu'elle divise la communauté internationale et en particulier les grandes puissances. Si l'on considère les membres permanents du Conseil de sécurité, la Chine et la Russie ont ainsi refusé de reconnaître le Kosovo alors que les États-Unis, la France et le Royaume-Uni non seulement l'ont fait, mais militent pour cette reconnaissance. Si l'on s'attarde sur les grandes puissances régionales non membres permanents du Conseil de sécurité, la division est encore présente : l'Allemagne, le Japon, la Turquie et l'Arabie Saoudite reconnaissent le Kosovo, à l'inverse de l'Inde, du Brésil, de l'Afrique du Sud, du Nigeria et de l'Iran.
La notion classique de suivisme doit donc être revisitée dans le cas qui nous intéresse. Dans l'article théorique de Bridget Coggins explicitant ce concept, le suivisme se fait par rapport à la position unanime des grandes puissances mondiales[545]. Il s'agit donc d'une pression univoque provenant de l'ensemble des grandes puissances. La situation est très différente dans le cas du Kosovo du fait de la division de la communauté internationale à son sujet. Les États réfractaires ou hésitants sont ici soumis à des pressions contradictoires provenant de différentes puissances. Une telle configuration se retrouvait à l'époque de la guerre froide, notamment avec la reconnaissance d'États

[545] Bridget Coggins, "Friends in High Places: International Politics and the Emergence of States from Secessionism », *International Organization,* Vol. 65, n° 3, 2011, pp. 433–67.

comme la Chine communiste, Taïwan ou les deux Corées. Comme à l'époque de la guerre froide, le sens de cette pression dépend de l'organisation à laquelle on appartient. Dans le cas qui nous intéresse, les États membres de l'Union européenne sont soumis à une pression en faveur de la reconnaissance. La nature et l'origine de cette pression sont différentes pour les grands États européens et ceux de taille plus modeste.

Pour les États membres qui ne faisaient pas partie du groupe de contact – Chypre, Grèce, Slovaquie, Roumanie, Espagne, Bulgarie et Belgique dans notre étude – la pression provient des grands États européens et des États-Unis. Au-delà de ces pressions verticales, la pression est aussi horizontale et multilatérale du fait de la PESC et de la volonté de chaque État de ne pas déroger à la solidarité européenne. Ce dernier type de pression diminue à mesure que certains États font ouvertement part de leurs réticences ou de leur refus de reconnaître le Kosovo. L'argument de la solidarité européenne est encore bien davantage mis en cause lorsque l'Espagne profite de cette situation pour déclarer, lors du Conseil européen du 18 février, qu'elle refuse de reconnaître le Kosovo. Elle prend alors la tête du groupe de cinq États prenant la même décision qu'elle. Elle impose surtout l'idée que, concernant la reconnaissance du Kosovo, chaque État membre est libre de son choix.
Néanmoins nous verrons que le suivisme est un facteur essentiel concernant les « petits » États européens que ceux-ci décident *in fine* de reconnaître ou non le Kosovo.

En ce qui concerne les grands États européens, le suivisme est influencé par leur appartenance au Groupe de contact. Ils ont la capacité d'influer sur la négociation, mais sont, ce faisant, tenus à une plus grande solidarité. Au sein du Groupe de contact, il apparaîtra, au cours de l'année 2006 que les cinq pays occidentaux (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne et Italie) partageaient la même idée que l'indépendance du Kosovo était inéluctable. L'importance de l'influence américaine est ici primordiale.

2.1.1. Le suivisme par rapport aux États-Unis

Le premier facteur de suivisme à analyser est donc celui qui se fait par rapport à la position des États-Unis. Au-delà de l'influence de ce pays au sein du Groupe de contact, plusieurs éléments montrent que les pressions américaines ont été présentes et répétées envers les États membres de l'Union européenne qui sont aussi membres de l'OTAN[546]. Sur la question du Kosovo, les États-Unis ont eu, dès 1998, une politique fortement voire uniquement pro-albanaise. Les raisons de cette politique seront étudiées dans la section traitant de l'argument de la stabilité régionale. Mais concernant l'importance de l'influence américaine, celle-ci est sans conteste décisive. Il apparaît évident aux yeux de nombreux observateurs que le Kosovo n'aurait pas été indépendant, ou en tout cas pas de cette manière, sans la volonté américaine. Il faut ici se souvenir que les discussions concernant le statut final du Kosovo se sont déroulées durant le second

[546] C'est le cas de tous les États de notre étude à l'exception de Chypre.

mandat de George W. Bush. Influencée par les néo-conservateurs, la politique américaine est alors particulièrement assertive. En l'occurrence, elle est unilatérale : les officiels Américains font comprendre à leurs homologues européens qu'ils reconnaîtront le Kosovo et que les Européens devront décider s'ils les suivent ou non[547]. Un responsable européen expliquait ainsi que, concernant le Kosovo :

> « The cake has been baked because the Americans have promised Kosovo independence. And if Washington recognizes Kosovo and European nations do not follow, it will be a disaster. »[548]

Il apparaît en réalité que cette promesse a été faite dès 1999-2000 tant par les États-Unis que le Royaume-Uni[549]. À partir de là, une *path dependency* se met en place qui fait que l'indépendance du Kosovo s'inscrit peu à peu tant dans les esprits occidentaux et albanais que dans l'action de la MINUK sur place. Les institutions que l'administration internationale érigeait pour le Kosovo étaient en effet celles d'un État indépendant et non d'une province.[550] Cette attitude apparaît au grand jour lors de la visite de George W. Bush à Tirana le 10 juin 2007. Huit mois avant l'indépendance kosovare, il y annonce que les États-Unis reconnaîtront le Kosovo. Sans cette volonté américaine, d'autres options que l'indépendance auraient pu être explorées de manière sérieuse[551].
Les alliés des États-Unis sont donc entraînés, parfois malgré eux, par une volonté américano-britannique qui pousse à l'indépendance du Kosovo et à sa reconnaissance. La situation ici décrite suit parfaitement le schéma théoriquement élaboré par Coggins dans son article mettant l'accent sur l'importance du suivisme dans la décision de reconnaissance des nouveaux États[552]. Le suivisme envers les États-Unis apparaît tout à fait primordial, même si d'autres déterminants sont à l'œuvre.

2.1.2. Le suivisme européen : l'efficacité de la PESC en question

Concernant le suivisme horizontal entre États européens, il convient de rappeler l'importance historique de la divergence à propos du Kosovo. En effet, jamais les États membres n'avaient affiché une différence de point de vue concernant un aspect aussi fondamental dans les relations internationales que la reconnaissance d'un État. La divergence de 1991-1992 à propos de la Slovénie et de la Croatie n'a en effet duré que quelques semaines, le temps que l'ensemble des États membres suive l'Allemagne.

Ceci pose directement la question du mécanisme de coordination qu'est censé constituer la PESC. Dans leur article « The European Union and the Politics of Kosovo Recognition: Domestic Separatism and Institutional Flexibility », Postnikov et Boylan

[547] Ker-Lindsay, 2009, p. 123.
[548] Dan Bilefsky, "U.S. and Germany to recognize Kosovo independence, diplomats say", *International Herald Tribune*, 25 novembre 2007.
[549] Interview d'un ancien diplomate français.
[550] *Idem.*
[551] Interview James Ker-Lindsay.
[552] Coggins, 2011.

avancent que, si la coopération a relativement fonctionné en 1991, c'est précisément parce que la PESC était alors en construction[553]. Toute divergence aurait alors tué dans l'œuf l'initiative et grandement affecté la construction d'une politique étrangère européenne. Lorsque la question du Kosovo se pose, la PESC est en revanche bien établie et un échec de la concertation ne la remet pas elle-même en question. Postnikov et Boylan en concluent que la pression était par conséquent moins grande, ce qui conduit certains États à déroger à la politique prônée par les grands États européens.

Cette explication apparaît cependant peu convaincante si l'on considère l'importance que les États membres que nous avons étudiés attachent à la solidarité européenne. Il apparaît en effet que les États n'ayant pas reconnu le Kosovo ne l'auraient pas fait seuls, à l'exception de Chypre. C'est parce que plusieurs États avaient déjà manifesté leur volonté de ne pas reconnaître le Kosovo que d'autres se sont permis de les rejoindre. En d'autres termes, une masse critique d'États réfractaires s'est formée pour faire en sorte que le suivisme n'opère pas.

En outre, un certain nombre d'éléments font qu'il était en réalité beaucoup plus difficile de s'accorder sur la reconnaissance du Kosovo que sur celles de la Slovénie et de la Croatie. En premier lieu, il n'y avait pas de division de la communauté internationale à propos des reconnaissances des deux républiques yougoslaves. Dans le cas du Kosovo une grande puissance mondiale – la Russie – s'opposait vigoureusement à la reconnaissance. En second lieu, il est mathématiquement plus facile de se mettre d'accord à 12 qu'à 27. Remarquons que si les élargissements de 2004 et 2007 n'avaient pas eu lieu, seuls deux États membres – l'Espagne et la Grèce – n'auraient pas reconnu le Kosovo. On peut douter que ces États aient osé prendre cette position s'ils avaient été seuls. Enfin, la PESC n'a pas pu véritablement fonctionner tout simplement parce que son Haut représentant n'a pu jouer de rôle de premier plan. Les grands États européens étaient en effet membres du Groupe de contact et désiraient garder la main. Cette situation fut particulièrement visible lorsque Javier Solana tenta une concertation en avril 2006. Il se fit rabrouer par la plupart des États membres et en particulier par les quatre grands États européens.

Plusieurs États ayant refusé de reconnaître le Kosovo, au premier rang desquels l'Espagne, ont ouvertement reproché cette mainmise des grands États européens sur le processus. Autrement dit, si la position européenne se résume à celle des grands États, pourquoi en être solidaire ? On retrouve ici la critique classique d'un « directoire » des grands États européens qui tenterait d'imposer ses vues à l'ensemble des États de l'Union. En conséquence, le suivisme européen n'a pu jouer à plein.

[553] Evgeny Postnikov et Brandon M. Boylan, "The European Union and the Politics of Kosovo Recognition: Domestic Separatism and Institutional Flexibility", Conference paper, European Union Studies Association Biennal Conference, 3-5 mars 2011.

2.2 La recherche de la stabilité

2.2.1 L'Union européenne et les États-Unis, champions de la stabilité régionale ?

L'argument de la stabilité régionale est central pour justifier la reconnaissance du Kosovo. La particularité est ici que la stabilité concerne autant, sinon plus, le Kosovo lui-même que la région des Balkans occidentaux. Le rapport Ahtisaari fait de la recherche de la stabilité l'un des arguments principaux plaidant pour l'indépendance du Kosovo, le statu quo étant qualifié d'intenable [554]. Cet argument central de l'indépendance comme unique moyen de sortir du statu quo se décline en deux temps. Le premier consiste à considérer que laisser le Kosovo « dans les limbes », sans statut précis est source de graves problèmes politiques, sécuritaires et économiques. Cette idée s'impose tel un constat après les émeutes de mars 2004. Celles-ci ont montré que, si le statut indéterminé du Kosovo sous administration internationale perdurait, la rancoeur d'une partie de la population albanaise du Kosovo risquait de se diriger vers la présence internationale, alors vue comme une force d'occupation[555]. L'incertitude en matière de statut final est aussi très dommageable d'un point de vue économique, notamment parce qu'elle dissuade les investisseurs internationaux.
Le second temps consiste à considérer que l'indépendance constitue la seule solution possible pour le statut définitif du Kosovo. Si cette conviction est partagée dès le départ au moins par les diplomaties américaine et britannique[556], d'autres États ne seront convaincus qu'au cours du processus. Les discussions menées par la Troïka à l'initiative de l'Allemagne visaient précisément à convaincre l'ensemble des États européens que tout a été essayé et que les possibilités de négociations ont été épuisées. La recherche de la stabilité tant du Kosovo que de la région menait donc à accepter l'indépendance de l'ancienne province serbe.

Dans son ouvrage *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts,* Jonathan Paquin avance que l'ensemble de la politique américaine en matière de reconnaissance est guidé par la recherche de la stabilité régionale. Son chapitre consacré au Kosovo permet d'avoir une vision plus fine et plus systématique de l'argument de la recherche de la stabilité[557]. Si les grands États européens ne partagent pas totalement le raisonnement des États-Unis décrit ci-après, ils sont tous à la recherche de la stabilité régionale. De plus, nous avons vu que les États-Unis sont à l'origine de l'indépendance du Kosovo et que les Européens ont, peu ou prou, été obligés de suivre. Même s'il ne s'agit pas d'un État européen, il est donc primordial d'étudier si, et en quoi, la politique américaine de reconnaissance du Kosovo est bien motivée par la recherche de la stabilité.

---

[554] *Thierry Reynard*, « Le contexte diplomatique et politique pendant les négociations du statut du Kosovo (2007) » in Grincourt et Pernet, 2014, p. 156.
[555] James Ker-Lindsay, « Preventing the Emergence of Self-Determination as an Norm of Secession: An Assessment of the Kosovo 'unique Case' Argument », *Europe-Asia Studies,* Vol. 65, n° 5, 2013, p. 845.
[556] Interview de James Ker-Lindsay.
[557] Jonathan Paquin, *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal, McGill-Queen's Press, 2010, pp. 101-127.

Jonathan Paquin propose une modélisation de l'attitude des États-Unis lorsqu'ils sont confrontés à une revendication indépendantiste. Selon ce modèle, les États-Unis soutiennent de manière générale l'État hôte et refusent de reconnaître une entité indépendantiste sauf si deux conditions cumulatives sont remplies :

- l'État hôte est incapable de contenir le conflit à l'intérieur de ses frontières
- l'État hôte ne parvient pas ou ne souhaite pas négocier avec les groupes indépendantistes. Il garde le contrôle sur le territoire de l'entité indépendantiste uniquement par le recours à l'action armée.

Si ces deux conditions sont remplies, la vision des États-Unis change radicalement. Ils commencent alors à considérer la reconnaissance de l'entité indépendantiste comme un moyen de restaurer la stabilité dans la région. La reconnaissance sera ainsi accordée en fonction de la capacité des groupes indépendantistes à assurer la stabilité à la fois interne et externe. Si ceux-ci sont capables de gérer le territoire en mettant fin à tout conflit et à résorber les effets négatifs de la crise sur les États voisins, alors les États-Unis accordent leur reconnaissance.

À travers une étude temporelle du cas du Kosovo, Paquin montre que les États-Unis suivent bien cette logique. Pendant la première moitié des années 90, ils ne prêtent aucune attention au problème kosovar. En effet le pouvoir yougoslave maîtrise la situation sur le terrain et ce conflit n'a pas de conséquence négative sur la région. Surtout, une reconnaissance du Kosovo aurait alors pu avoir un effet d'entraînement pour les Serbes de Croatie et de Bosnie[558]. Dès décembre 1992, un message très ferme est envoyé par les États-Unis à Milosevic. Connu sous le nom de *Christmas Warning*, il consiste à faire clairement comprendre que l'utilisation par les Serbes de la force au Kosovo entraînerait une réaction militaire de la part des États-Unis. Ceux-ci craignaient en effet qu'un conflit armé au Kosovo n'encourage l'intervention de l'Albanie et que l'instabilité s'étende en Macédoine où la minorité albanaise est importante[559].

Le désintérêt pour la question kosovare est profondément modifié à partir de l'automne 1997, lorsque les combats entre l'UCK et les troupes serbes sont de plus en plus fréquents. L'attention ne fait que croître à mesure que la situation au Kosovo devient de plus en plus instable. Durant l'année 1998, le conflit commence à avoir des implications régionales avec un afflux de réfugiés albanais en provenance du Kosovo qui menace de déstabiliser la Macédoine. En conséquence, le Kosovo devient l'une des priorités de la diplomatie américaine à l'automne de cette même année. Par rapport au début des années 90, l'État yougoslave est alors devenu un obstacle à la stabilité régionale[560].

Après la campagne de bombardement de l'OTAN, la question de l'indépendance du Kosovo se pose. Mais personne n'en veut réellement, y compris les États-Unis. En effet si l'action de Belgrade fut la source de déstabilisation à la fois interne et régionale, on

[558] *Ibid.*, p. 106.
[559] *Ibidem*.
[560] *Ibid.,* pp. 108 – 110.

juge que les mouvements représentants les Albanais du Kosovo ne sont pas capables d'assurer la stabilité. On prône donc une autonomie accrue à l'intérieur de la Yougoslavie tout en mettant en place une administration onusienne dont l'objectif est de passer la main à une administration locale capable d'administrer et de stabiliser la province. La doctrine du *standards before status* est en parfaite cohérence avec le modèle développé par Paquin : on demande aux Kosovars d'atteindre un certain nombre d'objectifs garants de stabilité avant d'envisager la question de l'indépendance. La différence avec le schéma prévu est constituée par les émeutes du printemps 2004. À partir de là, les Américains ont le sentiment que le statu quo, loin de permettre de progresser vers une stabilisation de la province, est facteur d'instabilité du fait des tensions ethniques. Il est donc urgent de progresser vers l'indépendance même si celle-ci ne se fait pas dans des conditions optimales.
Paquin souligne que les États-Unis font tout ce qui est en leur pouvoir pour favoriser la stabilité de la province en prévision de l'indépendance. Ainsi en 2006, la diplomatie américaine promet de reconnaître le Kosovo à condition qu'un accord multiethnique soit établi dans la province. Le gouvernement kosovar accepte en conséquence la décentralisation et la création de communes à majorité serbe. Plus généralement, il est clair que les États-Unis, l'ONU et l'Union européenne ont eu comme objectif la stabilité tant du Kosovo que de la région – que ce soit avant ou après la déclaration d'indépendance. Cette volonté s'est notamment traduite par la création progressive par la MINUK de structures d'État, des demandes constantes de garanties accordées aux minorités et la stabilisation concrète du territoire par la KFOR, les forces de polices européennes et les forces de sécurités kosovares. Du point de vue de la stabilité externe, la question des frontières du Kosovo a pu être résolue et l'engagement de ne pas fusionner avec l'Albanie a pu être obtenu très tôt dans le processus.

2.2.2 Les motivations américaines : recherche de la stabilité ou visées stratégiques ?

La démonstration de Paquin est très convaincante et il ne fait pas de doute que la stabilité tant du Kosovo que de la région des Balkans occidentaux faisait partie des priorités tant des États-Unis que de leurs alliés européens. Néanmoins, il est permis de penser que si l'action des États-Unis était uniquement centrée sur la stabilité régionale, l'attitude de cette puissance aurait été différente, en particulier à partir de 2005. À partir de cette date, les États-Unis sont non seulement ouvertement favorables à l'indépendance, mais ils n'envisagent pas d'autre issue. Plus encore, ils font connaître cette position à tous les acteurs, en particulier au gouvernement kosovar. Cette attitude a à la fois fermé des portes et provoqué un raidissement tant des Kosovars que des Serbes et des Russes. Une chose était de considérer l'indépendance comme l'issue souhaitable ou inéluctable, une autre est de faire savoir à tous les autres acteurs que la première puissance mondiale soutiendra cette option. Ce faisant, les États-Unis tuaient en réalité les négociations sur le statut final avant que celles-ci ne débutent. On peut évidemment avancer que, l'indépendance étant la seule issue acceptable pour les Albanais du Kosovo, il fallait leur accorder. Faute de quoi, ceux-ci pouvaient se

retourner contre la présence internationale. Mais si les Albanais campaient à ce point sur leur position indépendantiste, c'est peut-être surtout parce qu'ils savaient avoir le soutien des États-Unis. On peut estimer à l'inverse que ces derniers disposaient de moyens de pression suffisants sur les Albanais du Kosovo pour leur faire accepter un statut d'autonomie extrêmement large correspondant à une indépendance *de facto* au sein de la Serbie. Or cette solution, proposée par les Serbes à la toute fin des négociations n'a pas réellement été prise en compte par les Occidentaux. Elle fut plutôt vue comme une ultime tentative de donner le change plutôt que de constituer une proposition sérieuse[561]. Or cette proposition était peut-être davantage porteuse de stabilité que l'indépendance.

D'autre part, il faut souligner que, en considérant qu'il faut accorder l'indépendance de peur de voir les Albanais du Kosovo se retourner contre la présence internationale, on cède à la violence et à l'intimidation[562]. Une telle attitude constitue un mauvais exemple dans la région et ne cadre pas avec une attitude uniquement préoccupée par la stabilité régionale, en particulier sur le moyen terme.

Enfin, dans sa démonstration, Paquin avance que l'administration Clinton ne désirait pas l'indépendance du Kosovo en 1999-2000, au motif que la province était beaucoup trop instable[563]. Or, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont affirmé que les diplomates américains et britanniques avaient promis l'indépendance aux Kosovars dès cette époque[564]. Néanmoins, ces deux éléments ne sont pas forcément contradictoires. On peut ainsi estimer que, si les États-Unis voulaient l'indépendance du Kosovo, ils ont oeuvré par la suite à sa stabilité via l'action de *state-building* menée par la MINUK. L'objectif était alors de rendre l'indépendance souhaitable du point de vue de la stabilité régionale. Les assurances données envers la minorité serbe vont en ce sens. Les États-Unis et leurs partenaires ont ainsi obtenu des Albanais du Kosovo une décentralisation bénéficiant à des municipalités à majorité serbe, alors que les droits de la minorité serbe étaient plus que garantis par le plan Athisaari[565]. Néanmoins, malgré ces efforts, et même si la situation en termes de stabilité interne s'était largement améliorée depuis 1999[566], il est difficile d'affirmer qu'elle était satisfaisante en 2008 et, partant, que l'indépendance du Kosovo contribuait à la stabilité régionale. La doctrine *standards before status* avait d'ailleurs été abandonnée au profit d'une discussion autour du statut final qui, selon les États-Unis, ne pouvait déboucher que sur l'indépendance.

Afin d'expliquer l'attitude américaine, plusieurs de nos interlocuteurs ont avancé la thèse d'une alliance stratégique de longue date avec les Albanais dans la région. Pour comprendre l'intérêt de cette alliance, il faut avoir à l'esprit que, au moment de l'éclatement de la Yougoslavie, la région des Balkans occidentaux se transforme en une zone de vide stratégique. La Yougoslavie était en effet un acteur diplomatique et

[561] Interview d'un ancien diplomate onusien.
[562] Interview de Dusan Reljic.
[563] Paquin, 2010, pp. 111-113.
[564] Notamment Gilles Pernet, un ancien diplomate français sur place et Dusan Reljic.
[565] Paquin, 2010, p. 117.
[566] *Ibid.*, p. 119.

militaire puissant, leader parmi les non-alignés, qui a été édifiée par Tito afin de tenir tête à l'URSS et à ses satellites tant du point de vue diplomatique que militaire. Cet acteur d'importance disparaît subitement au début des années 1990. Dans le même temps, l'Albanie entre dans une période de fragilité avec la chute du communisme. Plusieurs puissances extérieures sont, dès la fin des années 80 impliquées dans les troubles sur place. Il s'agit principalement de l'Union européenne, de la Russie, des États-Unis et de certains États musulmans (Turquie, Arabie Saoudite, Iran, Malaisie)[567]. Chacune de ces puissances a ses propres alliés locaux et tente de les protéger ou tout simplement d'en trouver.

Les États-Unis sont intervenus dans la région progressivement, dans la première moitié des années 90, à mesure que les Européens montraient leur incapacité à mettre fin non seulement à la guerre, mais aussi aux crimes de guerre et à l'épuration ethnique. La Serbie s'est elle tournée vers la Russie lorsque la France finit par trouver Milosevic de moins en moins fréquentable. Les divers pays musulmans tentent quant à eux de gagner en influence auprès de leurs coreligionnaires de la région, soit les Bosniaques et les Albanais (que ces derniers se trouvent en Albanie, au Kosovo ou en Macédoine).

L'engagement américain auprès des Albanais date de cette époque. Il procède d'une double logique. La première consiste à affaiblir la Serbie. Outre le soutien aux Croates et aux Bosniaques, les États-Unis mettent en place et fournissent en armes les premiers camps d'entraînement de l'UCK au nord de l'Albanie avec l'aval du président albanais d'alors, Sali Berisha[568]. La seconde revient à combler le vide stratégique et à éviter une implantation de l'Iran auprès des populations musulmanes locales. L'Iran avait déjà tenté de s'implanter en Bosnie et menaçait de le faire en Albanie[569]. Le meilleur moyen que les États-Unis ont trouvé pour contrer cette tentative d'implantation a consisté à soutenir eux-mêmes les Albanais[570].

Les Albanais constituent également des alliés de choix pour les États-Unis, en ce sens qu'il s'agit du groupe qui est, après les Serbes, le plus nombreux dans la région. Il est en outre le seul groupe ethnique qui soit en expansion démographique. S'allier avec les Albanais constitue donc un pari sur l'avenir[571]. Répartis sur cinq États (Albanie, Macédoine, Serbie, Kosovo, mais aussi Monténégro), les Albanais peuvent être des alliés précieux comme une source de problème s'ils ne sont pas maîtrisés. La proximité entre les États-Unis et le gouvernement kosovar se manifeste notamment pas la construction de la base de Camp Bondsteel dès 1999. Cette base américaine fut la plus importante des États-Unis en Europe. Il s'agit notamment d'un centre logistique et de communication qui offre l'avantage, à une époque où les États-Unis étaient fortement engagés en Irak, de se situer à proximité du Proche-Orient. Il s'agissait aussi d'un centre de détention aux méthodes contestées. En novembre 2005, Alvaro Gil-Robles, l'envoyé spécial des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, décrit ainsi le camp comme une

[567] Marija Mitrovic Boskovic, Dusan Reljic, et Alida Vracic, "Elsewhere in the Neighborhood: Reaching Out to the Western Balkans » in B. Senem Çevik et Philip Seib (ed.), *Turkey's Public Diplomacy*, Londres, Palgrave, 2015, p. 99.
[568] Interview de Jean De Ruyt.
[569] *Idem*.
[570] *Idem.*
[571] Interview de Dusan Reljic.

« version réduite de Guantánamo » à la suite d'une visite surprise qu'il a effectué à la fin de l'année 2002[572]. Étant donné la position américaine concernant l'indépendance du Kosovo, on comprend que le gouvernement kosovar n'ait pas été particulièrement exigeant envers les États-Unis à propos d'agissements qui se déroulaient sur leur sol.
Le soutien des États-Unis aux Albanais aurait donc été une constante depuis la deuxième moitié des années 90. Il se poursuit en 1999 puis à partir de 2004 lorsque débutent les discussions sur le statut du Kosovo. Dusan Rejnic explique cette constance d'une formule lapidaire :

> « Once the Americans had decided who were the good guys and who were the bad guys, they had not changed their mind »[573]

Nous verrons, en particulier au moment de traiter l'argument de la *remedial secession*, que les États-Unis ne sont pas les seuls à avoir toujours une vision de la Serbie qui serait celle de Milosevic, même sept ans après que ce dernier eut quitté le pouvoir.

Durant le second mandat de George W. Bush (2005-2009), une autre motivation est apparue, en lien avec les interventions américaines en Afghanistan et en Irak. Il s'agissait de démontrer que les États-Unis pouvaient soutenir des musulmans, à condition qu'ils soient démocrates et non-extrémistes[574]. Aider les Kosovars à devenir indépendants devait donc permettre de redorer le blason des États-Unis auprès du monde musulman. Malheureusement, il s'agissait là d'une erreur complète d'interprétation. On pensait par exemple que les pays musulmans seraient les premiers à reconnaître le Kosovo, mais ce fut loin d'être le cas. Aujourd'hui encore la majorité des États membres de l'Organisation de la coopération islamique refusent de reconnaître le Kosovo. Le sentiment de solidarité entre musulmans du Moyen-Orient et des Balkans a été grandement surestimé. Les Albanais (du Kosovo ou d'ailleurs) ont été, comme les Bosniaques, largement laïcisés par un demi-siècle de communisme. Même avant cela, ils pratiquaient un Islam proche du soufisme très éloigné de celui pratiqué au Moyen-Orient[575].

[572] Nathalie Nougayrède, « Une "prison secrète" américaine a existé dans un camp de l'OTAN au Kosovo », *Le Monde*, 26-27 novembre 2007. Outre les combinaisons orange, les prisonniers de Camp Bondsteel n'avaient en effet pas accès à un avocat.
[573] Interview de Dusan Reljic.
[574] *Idem.*
[575] Interview de Vojsa Meslui.

2.3 Le Kosovo, cas unique ou dangereux précédent ?

2.3.1 La crainte d'une remise en cause de la norme internationale

Comme nous l'avons vu, la norme cardinale en matière de reconnaissance des États est constituée par la proscription de la déclaration unilatérale d'indépendance (DUI). Cette norme implique qu'une entité indépendante ne peut être reconnue s'il n'y a pas d'accord avec l'État hôte. Or c'est bien la situation dans laquelle se trouve le Kosovo. Cette crainte de voir la norme internationale remise en cause constitue la principale motivation pour refuser de reconnaître le Kosovo. Afin de pallier ce problème, il est possible d'apaiser cette crainte en insistant sur le caractère spécifique et non reproductible (ou difficilement reproductible) du cas pour lequel on fait une exception. Cela avait déjà été fait lors du premier éclatement yougoslave au début des années 90. À l'époque, la commission Badinter avait justifié la reconnaissance des républiques sécessionnistes par deux arguments :
- la fédération yougoslave était en voie de dissolution
- la Constitution yougoslave permettait aux républiques de quitter la fédération.

Le Kosovo avait ainsi été ignoré, officiellement pour cette dernière raison. Outre la volonté de ne pas s'aliéner la Serbie, reconnaître le Kosovo aurait en effet créé un précédent exploitable par de nombreux autres groupes dans la région des Balkans.
Quinze ans plus tard, il était donc particulièrement important de circonscrire autant que possible le cas kosovar afin d'éviter que le Kosovo puisse servir de précédent. La tâche était ardue, bien davantage que celle à laquelle avait fait face la commission Badinter.

L'indépendance du Kosovo est en effet vite apparue, en particulier pour les États ayant refusé de reconnaître ce pays, comme un cas où deux principes fondamentaux des relations internationales entraient en conflit : l'autodétermination et la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes d'une part, et l'intégrité territoriale et la souveraineté des États d'autre part.
Outre le caractère unilatéral du processus d'indépendance, la volonté de la population kosovare a été citée par plusieurs États ayant reconnu le Kosovo comme une motivation de leur décision. Le rapport Ahtisaari mentionnait même cet argument[576].
Les nationalistes régionaux d'Europe occidentale ont d'ailleurs bien compris le parti qu'ils pouvaient tirer du cas kosovar. L'Alliance libre européenne, une alliance de partis politiques régionalistes européens, déclara ainsi que la déclaration d'indépendance du Kosovo constitue « un événement historique qui souligne le droit de toutes les nations

[576] Le rapport énonce : « C'est ainsi que s'est mise en mouvement une dynamique politique qui est venue conforter la population du Kosovo dans ses légitimes aspirations politiques à assumer la responsabilité et la conduite de ses propres affaires. Ces aspirations ne peuvent se réaliser dans le cadre d'une administration internationale continue. » (Nations-Unies, Conseil de sécurité, « Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo », 26 mars 2007, S/2007/168, § 8).

européennes à décider librement de leur avenir, et qui démontre que ce droit constitue un des principes démocratiques essentiels de l'Union européenne »[577].

L'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice concernant le Kosovo est loin d'avoir dissipé ces craintes. Si les États opposés à la reconnaissance espéraient voir la CIJ réaffirmer la norme internationale de proscription de la déclaration unilatérale d'indépendance, celle-ci a au contraire conclu que la déclaration d'indépendance du Kosovo n'avait rien d'illégal. À cette occasion, elle a même affirmé que le principe d'intégrité territoriale ne s'applique qu'aux relations interétatiques et non à l'intérieur des États.
Cette affirmation du fait que la déclaration unilatérale d'indépendance n'était pas contraire au droit international a fait le bonheur de nombreux mouvements séparatistes[578]. Le président de l'Abkhazie commentait ainsi l'avis de la CIJ :

> « The decision of the International Court once more confirms the right of Abkhazia and South Ossetia to self-rule. And from a historical and legal point of view, Abkhazia and South Ossetia have much more right to independence than Kosovo. »[579]

Présenté ainsi, un tel choc frontal entre les deux conceptions antagonistes que sont le respect de la souveraineté des États et le droit à l'autodétermination conduirait à une remise en cause d'une norme fondamentale en matière de reconnaissance. Au-delà du risque de déstabilisation du système international, une telle perception conduirait logiquement de nombreux États à refuser de reconnaître le Kosovo.

2.3.2 L'argument du Kosovo comme cas unique *sui generis*

Face à cette situation, de nombreux États développèrent l'idée que le Kosovo constituait un cas unique non reproductible et qui ne pouvait donc servir de précédent. Cette affirmation est présente dans plusieurs déclarations de reconnaissance, en particulier celle des États-Unis. A cette occasion Condoleezza Rice expliquait :

> « The unusual combination of factors found in the Kosovo situation - including the context of Yugoslavia's breakup, the history of ethnic cleansing and crimes against civilians in Kosovo, and the extended period of UN administration - are not found elsewhere and therefore make Kosovo a special case. Kosovo cannot be seen as precedent for any other situation in the world today. »[580]

---

[577] European Free Alliance in the European Parliament, « Kosovo – Independence declaration welcomed », Communiqué de presse, 19 février 2008. Traduction libre. En ligne : http://www.greens-efa.org/cms/pressreleases/dok/220/220880.htm. Consulté le 22 juillet 2016.
[578] Hanna Jamar et Mary Katherine Vigness, « Applying Kosovo: Looking to Russia, China, Spain and Beyond After the International Court of Justice Opinion on Unilateral Declarations of Independence », *German Law Journal,* Vol. 11, n° 8, 2010, p. 914.
[579] Borgen, 2010, p. 1008.
[580] Département d'État américain, « U.S. Recognizes Kosovo as Independent State », 18 février 2008. En ligne : http://kosova.org/docs/independence/United-States-Recognizes-Kosovo-1.pdf. Consulté le 18 juillet 2016.

Le caractère unique du cas kosovar était d'ailleurs l'unique point de consensus entre États membres de l'Union européenne au sortir du Conseil du 18 février 2008. Le communiqué officiel stipule ainsi :

> « Le Conseil réaffirme l'attachement de l'UE aux principes de la charte des Nations-Unies et de l'acte final d'Helsinki, et notamment aux principes que sont la souveraineté et l'intégrité territoriale, ainsi qu'à toutes les résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Il souligne qu'il est convaincu que, eu égard au conflit qui a eu lieu dans les années 1990 et à la longue période d'administration internationale au titre de la résolution 1244 du Conseil de sécurité, le Kosovo constitue un cas sui generis qui ne remet pas en question ces principes et résolutions. »[581]

Concernant l'avis de la CIJ, le ministre italien des Affaires étrangères Franco Frattini affirmait :

> « the ICJ's decision clearly states that Kosovo must remain a unique case and that it cannot cause a domino effect, since such an event would lead to a crisis of international relations »[582]

Le même type de déclaration a été émis tant par la diplomatie américaine qu'européenne[583]. Il était particulièrement important pour les États-Unis de ne pas voir le cas du Kosovo et l'avis de la CIJ utilisé comme exemple par des groupes séparatistes. Le but était d'éviter une vague de déclarations unilatérales d'indépendances et de mécontenter les États luttant avec leurs propres mouvements séparatistes[584].

Cette volonté de voir le Kosovo comme un cas particulier non reproductible est en réalité apparue très tôt dans les négociations. Il s'agissait alors de rassurer la Serbie quant à d'éventuelles autres pertes de territoires ou demandes d'autonomie[585]. Les demandes d'autonomie concernaient la région de la Voïvodine, ancienne province serbe qui jouissait, comme le Kosovo, d'une autonomie supprimée par Slobodan Milosevic en 1988. Les craintes de perte de territoire concernent quant à elles la vallée de Presevo, une région serbe jouxtant le Kosovo où les Albanais sont majoritaires.

Un autre aspect montre que les puissances du groupe de contact voulaient « isoler » le cas kosovar : l'absence de référendum d'indépendance. Le gouvernement kosovar

---

[581] Conseil de l'Union européenne, 2851ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, C/08/41, Bruxelles, 18 février 2008. En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-41_fr.htm. Consulté le 15 juillet 2016.
[582] « Italy: Kosovo Talks Must Continue », *B92*, 25 juillet 2010.
[583] Union européenne, Conseil de l'Union européenne, « Déclaration de Mme Catherine Ashton, Haute Représentante, au nom de l'Union européenne, sur l'avis consultatif de la Cour internationale de justice », Bruxelles, 22 juillet 2010.
[584] Jamar et Vigness, 2010, p. 926.
[585] James Ker-Lindsay, « Understanding State Responses to Secession », *Peacebuilding*, Vol. 2, n° 1, 2014, p. 39.

voulait organiser un tel référendum afin de légitimer sa démarche. Mais il en a été dissuadé par le Groupe de contact[586]. Officiellement, le risque était que ce scrutin ait l'effet d'une provocation sur le pouvoir et l'opinion serbe. Mais celle-ci aurait surtout ravivé le conflit entre droit à l'autodétermination des peuples et respect de la souveraineté des États. En cas de référendum, qui aurait été largement gagné par les indépendantistes, il aurait été clair que l'on privilégiait le premier principe sur le second. La violation de la norme internationale aurait alors été complète et le risque de précédent généralisable à maints autres cas bien présent.

Détail de l'argumentation et critique

Si l'on reprend la déclaration de Condoleeza Rice, trois circonstances particulières feraient du Kosovo un cas unique :
- Les circonstances de l'éclatement de la Yougoslavie dont la déclaration unilatérale d'indépendance serait le dernier acte
- Les discriminations et le nettoyage ethnique mis en oeuvre au Kosovo par le pouvoir serbe
- Le fait que le Kosovo ait été placé sous administration internationale durant une longue période, en l'occurrence presque neuf ans

Ces arguments sont repris et explicités de manière approfondie dans l'exposé écrit des États-Unis préalable à l'audience devant la Cour internationale de justice relative à la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo[587].

Dans son article, « Preventing the Emergence of Self-Determination as a Norm of Secession: An Assessment of the Kosovo 'unique Case' Argument », James Ker-Lindsay examine la pertinence de ces arguments[588]. Il en conclut que ceux-ci ne sont pas véritablement fondés et que leur utilisation peut elle-même constituer des précédents dangereux. Concernant les circonstances de l'éclatement de la Yougoslavie, la position américaine se fondait sur la large autonomie dont disposait le Kosovo à l'époque de la Yougoslavie socialiste. Or la commission Badinter avait statué sur cette question en 1991 pour conclure que, le Kosovo n'étant pas une république, il ne pouvait être reconnu. À l'exception de l'Albanie, la communauté internationale avait décidé de ne pas reconnaître le Kosovo. Pourquoi accorder en 2008 ce qui avait été refusé en 1991 ? On voit bien ici l'instrumentalisation politique effectuée dans le but de justifier ou non une décision de reconnaissance prise pour d'autres motifs.
La question du comportement du pouvoir serbe à l'encontre des Albanais du Kosovo rejoint l'argument de la *remedial secession* qui sera traité *infra*. Contentons-nous

[586] Interview d'un ancien diplomate onusien.
[587] Cour internationale de Justice, Avis consultatif du 22 juillet 2010 — Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit des États-Unis d'Amérique, 17 avril 2009. En ligne : http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15641.pdf. Consulté le 22 juillet 2016.
[588] James Ker-Lindsay, « Preventing the Emergence of Self-Determination as an Norm of Secession: An Assessment of the Kosovo 'unique Case' Argument », *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, n° 5, 2013, pp. 837–56.

simplement de remarquer que les Albanais du Kosovo ne sont pas le seul peuple à souffrir de graves discriminations. Il existe quantité de cas similaires pour lesquels la communauté internationale dénie le droit à l'indépendance de ces peuples.
Enfin, le fait que l'ONU ait administré la province ne saurait conférer un droit à l'indépendance. D'abord parce que, à l'époque de la mise en place de l'administration onusienne, celle-ci s'accompagne d'une réaffirmation de la souveraineté serbe sur le Kosovo. La résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU est tout à fait claire sur ce point. En outre, la Serbie était prête à laisser une autonomie au Kosovo tout aussi importante que celle expérimentée sous administration onusienne à condition que la province reste officiellement sous sa souveraineté[589]. Enfin, l'utilisation d'un tel argument compromet grandement l'administration future de territoires par l'ONU. Chypre, qui accueille sur son sol une mission de l'ONU depuis 1964 avait bien pointé le problème devant la CIJ :

> « What hope is there that States will be persuaded to accept international administration or other interim arrangements for dealing with crises of the kind that arose in the Balkans, if they know that they risk being told that the powers that they have temporarily shared with, or temporarily lent to, another body, have been irrevocably taken from them? It is like handing a child to someone to look after for a while; and then being told that you will never have the child back. What will that do to efforts in the United Nations, or the African Union, or the OSCE to bring an end to killing and to find peaceful settlements to international problems? »[590]

L'argument du caractère unique ou *sui generis* de la déclaration unilatérale du Kosovo et de sa reconnaissance est donc largement discutable. Concrètement, les circonstances relatives au Kosovo peuvent être considérées comme particulières ou généralisables selon la volonté des acteurs. En insistant sur le caractère unique du Kosovo, les États l'ayant reconnu avaient principalement pour objectif de limiter le précédent que ce cas pouvait constituer. On signale que l'autorisation de la DUI n'est pas extensible à d'autres cas. L'argument selon lequel l'indépendance du Kosovo était la seule solution et que toutes les possibilités de négociations avaient été épuisées fait partie de ce message. Il est en effet essentiel de restreindre cette possibilité le plus possible afin de ne pas altérer la norme.

Mais peu importe finalement la pertinence de ces arguments. L'essentiel est de savoir si cet argumentaire a convaincu la communauté internationale. La norme étant établie ou remise en cause par la pratique, c'est l'action des États qui détermine celle-ci. En d'autres termes, il s'agit de savoir si l'argument du caractère unique du Kosovo a été efficace afin d'apaiser les craintes du précédent d'une part, et s'il a permis d'éviter que ce cas émerge comme un précédent susceptible d'altérer la norme existante d'autre part.

---

[589] *Ibid.*, p. 849.
[590] Cour internationale de Justice, Audience publique tenue le lundi 7 décembre 2009, à 10 heures, au Palais de la Paix, sous la présidence de M. Owada, p. 45, § 49. En ligne : http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15724.pdf.

Sur le premier aspect, l'efficacité a été très partielle. Pour reprendre les concepts établis dans le cadre de cette thèse, l'argument du Kosovo comme cas *sui generis* est une manière de rompre, ou du moins de distendre, le lien que peut faire un État fragile entre le cas du Kosovo et sa situation propre[591]. Nous verrons que cet argument n'a pas convaincu des États comme la Slovaquie ou la Roumanie.
En revanche, force est de constater que le Kosovo n'a pas été considéré comme un précédent et n'a pas altéré la norme visant à la proscription de la DUI. La seule conséquence de ce point de vue a été les indépendances de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Mais le très faible nombre de reconnaissances internationales recueillies par ces deux ex-républiques géorgiennes montre bien que le cas du Kosovo ne sert pas de précédent et que la norme de la proscription de la DUI reste bien en place[592]. Cette sorte d'hommage du vice à la vertu qui a consisté à reconnaître que la reconnaissance du Kosovo viole la norme tout en précisant que nul n'entend remettre celle-ci en cause a donc été efficace.

2.4 L'argument de la *remedial secession*

En dernier lieu, mentionnons l'argument selon lequel la reconnaissance du Kosovo peut se justifier par le concept de *remedial secession*. À la croisée du droit international et de la théorie normative, la *remedial secession* s'inscrit dans l'importance grandissante accordée aux droits humains. Selon cette approche, si un État remet en cause les droits d'une partie de ses citoyens de manière constante, et ce sur des critères ethniques, religieux, ou d'appartenance à une région, alors la région en question ou celle dans laquelle le groupe stigmatisé est majoritaire a le droit de se séparer de l'État en question[593]. Cette doctrine ne saurait donc autoriser un droit à la sécession de toute région appartenant à un État doté d'un régime dictatorial. La discrimination et le refus des droits politiques doivent être dirigés envers un groupe précis. Ce concept peut se rattacher au débat déjà évoqué entre droit à l'autodétermination et respect de la souveraineté des États (voir chapitre 1, pp. 21-25). La *remedial secession* peut en effet être vue comme un moyen de remédier au refus par l'État central de toute autonomie pour la région ou les populations concernées.

Loin d'être l'objet d'un pur débat théorique, la *remedial secession* a été prise en compte dans l'avis de la CIJ relatif au Kosovo. Alors que de nombreux experts pensaient que le sujet était clôt et que la *remedial secession* n'existait pas en droit international[594], la CIJ constatait des « vues radicalement différentes entre les États » quant à l'existence d'un tel concept en droit international et sur l'opportunité de l'appliquer au cas du

[591] Chapitre 3, section 2.3.2.
[592] Ce faible nombre de reconnaissances aurait d'ailleurs dissuadé Moscou de pousser la Transnistrie à déclarer son indépendance et, en 2014, à faire de la Crimée un État vassal comme c'est le cas de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud (interview de James Ker-Lindsay).
[593] Grace Bolton et Gezim Visoka. "Recognizing Kosovo's Independence: Remedial Secession or Earned Sovereignty? » Working Paper, Oxford University, 2010.
[594] Borgen, 2010, p. 1007.

Kosovo[595].

L'utilisation de cet argument dans le cadre du Kosovo a été notamment exploré par Bolton et Visoka[596]. La situation des Albanais du Kosovo sous Milosevic constituait effectivement un cas d'application de *remedial secession* à l'époque de l'intervention de l'OTAN (1999). Pourtant, il apparaît qu'une minorité d'États ayant reconnu le Kosovo mentionne des éléments de justifications relatifs à la violation des droits de l'homme ou à la discrimination[597]. Si l'on se concentre sur les États européens seule l'Irlande invoquent des éléments relevant de la *Remedial Secession.* Il s'agit en l'occurrence de la volonté de la majorité de la population et des violations répétées des droits de l'homme.

L'explication de la sous-utilisation de cet argument peut s'expliquer de manière relativement simple par l'évolution politique en Serbie et les concessions que ce pays était prêt à faire en termes de respect des minorités afin d'éviter de voir le Kosovo devenir indépendant. Les propositions serbes étaient en effet sans équivoque non seulement concernant le respect des minorités, mais aussi le degré d'autonomie locale. Les dernières propositions formulées par la Serbie en 2007 sont très détaillées et évoquent des modèles dans lesquels l'État serbe aurait été totalement incapable de remettre en cause les droits accordés aux minorités. Si la *remedial secession* pouvait s'appliquer en 1999, ce n'était plus le cas en 2008.

Cet état de fait a été ainsi posé par le président serbe Boris Tadic au moment du débat au Conseil de sécurité faisant suite à la déclaration d'indépendance du Kosovo :

> « Les représentants de certains pays présents à cette table continuent de nous dire ouvertement que Slobodan Milosevic est responsable de la situation au Kosovo et que l'indépendance de la province est le résultat de ses erreurs. Je leur répondrai que nous sommes le 19 février 2008, que Slobodan Milosevic n'est plus là et qu'en 1999, lorsqu'il était au pouvoir en Serbie, le Kosovo ne s'est pas vu accorder l'indépendance. » [598]

[595] Cour internationale de justice, Avis consultatif du 22 juillet 2010 — Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, § 82 & 83.
[596] Bolton et Visoka, 2010.
[597] *Ibid.*, pp. 17-21.
[598] Conseil de Sécurité des Nations-Unies, 5839ème Séance, New York, 18 février 2008, S/PV.5839, p. 4.

3. La politique des grands États européens

Au terme de ce chapitre consacré, notamment, à la description de négociations autour du statut du Kosovo et à l'action de l'Union européenne en la matière, il est apparu logique de traiter de la politique des trois grands États européens membres du Groupe de contact. Si ces trois États ont, *in fine*, reconnu le Kosovo, nous verrons qu'il y a plus que des nuances tant dans leur comportement durant la période de négociation que dans leur manière d'accueillir le nouvel État dans le concert des nations. Nous étudierons successivement les politiques britannique, française et allemande allant de l'État ayant la position la plus claire en faveur de l'indépendance du Kosovo à celui ayant manifesté le plus de réticences. Dans chacun des cas, nous décrirons la politique menée, pour ensuite tenter de comprendre quels déterminants sont à l'oeuvre dans cette politique.

3.1 Le Royaume-Uni : le champion de l'indépendance kosovare

Des trois grands États européens que nous avons sélectionnés, le Royaume-Uni est celui qui a la politique la plus claire. À la fin de l'année 2005, soit au début des négociations relatives au statut final du Kosovo, le diplomate français Thierry Reynard décrit ainsi les positions respectives :

> « Trois positions divergentes existaient au sein du Groupe de contact : les États-Unis et le Royaume-Uni étaient pour l'indépendance, la Russie était contre, l'Allemagne, la France et l'Italie avaient une position médiane. »[599]

Si, comme nous le verrons, la position française évolue, la position britannique est quant à elle tout à fait constante, se situant dans une posture d'alignement classique par rapport à Washington. James Ker-Lindsay explique ainsi que le Royaume-Uni a été le premier pays européen à être convaincu, dès le début, non seulement que l'indépendance du Kosovo constituait la seule issue possible à la situation, mais qu'il convenait que celle-ci advienne le plus rapidement possible[600]. Si la France et l'Allemagne pouvaient, jusqu'à un certain point, partager ce constat, l'action de ces deux pays était tempérée par leur volonté de ne pas froisser Belgrade et Moscou et, pour l'Allemagne, de rallier un maximum d'États membres à leur position. La diplomatie britannique ne s'embarrassait pas de telles considérations. De fait, c'est Londres qui mène le processus au sein du *Quint* au début de la négociation[601].

Cette attitude sans ambiguïté, singulière au sein de l'Union européenne, peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Commençons par évoquer des motivations partagées par les autres membres du groupe de contact. Il s'agit en premier lieu du souci de stabilité régionale. Lors de la séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008 consacré

[599] Thierry Reynard, « Le contexte diplomatique et politique pendant les négociations du statut du Kosovo (2004-2006) » in Gricourt et Pernet, 2014, p. 103.
[600] Interview de James Ker-Lindsay.
[601] Thierry Reynard, « Le contexte diplomatique et politique pendant les négociations du statut du Kosovo (2004-2006) » in Gricourt et Pernet, 2014, p. 106.

à l'indépendance du Kosovo, le représentant britannique décrit ainsi « la paix et la sécurité » comme la « priorité suprême » de la diplomatie de son pays[602]. La spécificité du cas kosovar et son caractère non reproductible constituent également des arguments centraux dans la justification britannique au soutien de l'indépendance du Kosovo. Néanmoins, même si ces deux éléments sont d'importance, ils n'ont rien d'original par rapport aux motivations des autres États ayant reconnu le Kosovo. Dès lors, il convient de se concentrer sur les déterminants spécifiques à la politique britannique concernant l'indépendance et la reconnaissance du Kosovo. L'élément principal à souligner ici est l'influence personnelle de Tony Blair dans la politique de son pays à l'égard du Kosovo (1), influence directement liée à la mise en avant de valeurs pour justifier l'indépendance du Kosovo (2). En dernier lieu, il conviendra de déterminer pourquoi le Royaume-Uni n'a pas craint de voir le Kosovo constituer un précédent pour ses propres séparatismes (3).

3.1.1. L'influence de Tony Blair

Dans le bilan de l'action de Tony Blair en relations internationales, le Kosovo occupe une place tout à fait particulière. C'est surtout le cas des opérations militaires de l'OTAN effectuées en 1999. Selon Pauline Schnapper, cet événement constitue même un élément fondateur dans l'élaboration de sa vision de la politique internationale[603]. C'est en effet durant cette guerre qu'il prononce à Chicago un discours au cours duquel il défend la notion de guerre juste :

> « This is a just war, based not on any territorial ambitions but on values. We cannot let the evil of ethnic cleansing stand. We must not rest until it is reversed. We have learned twice before in this century that appeasement does not work. If we let an evil dictator range unchallenged, we will have to spill infinitely more blood and treasure to stop him later. »[604]

Cette prise de position préfigure l'attitude qui sera celle de Tony Blair concernant Saddam Hussein et l'intervention « préemptive » en Irak. On peut également noter que, signe de cette importance, le Kosovo fait l'objet d'un chapitre entier dans ses mémoires[605].

Très concrètement, Tony Blair eut un rôle moteur dans les opérations militaires au Kosovo. C'est lui qui convainc un Bill Clinton d'abord réticent d'intervenir militairement[606]. Il rompt ainsi avec l'attitude attentiste qui fut celle de John Major en Bosnie. C'est aussi lui et son gouvernement qui, lorsque les opérations ont commencé,

---

[602] Conseil de Sécurité des Nations-Unies, 5839ème Séance, New York, S/PV.5839, 18 février 2008, p. 13.
[603] Pauline Schnapper, « Tony Blair et Les États-Unis : Une Vision du Monde partagée », *Observatoire de la Société Britannique,* Vol. 1, 2006, p. 44.
[604] *Idem*, p.45. Schnapper précise que ce discours reflète une vision personnelle puisqu'il n'a pas été écrit par les services du *Foreign Office.*
[605] Tony Blair, *A journey*, Londres, Hutchinson, 2010, pp. 223-252.
[606] Schnapper, 2006, p. 43.

ont mis en place une communication justifiant la guerre. Celle-ci a permis tant le soutien des opinions publiques que la cohésion des alliés[607].

Même si Tony Blair quitte le pouvoir en juin 2007, soit six mois avant la fin des pourparlers, c'est sous son mandat de premier ministre que le Royaume-Uni mène une politique qui conduit le Kosovo à devenir indépendant. C'est en effet dès les années 1999-2000 qu'Américains et Britanniques promettent aux Albanais du Kosovo l'indépendance[608]. Après les émeutes de 2004, c'est la Grande-Bretagne qui convainc ses partenaires de l'urgence d'ouvrir des négociations sur le statut final du Kosovo[609]. Dans ces circonstances, la « relation spéciale » entre les États-Unis et le Royaume-Uni joue à plein. Les deux États présentent en effet une convergence de vues et une action diplomatique extrêmement cohérentes. Le rôle de Tony Blair est là aussi à souligner. Si la « relation spéciale » a caractérisé la politique étrangère de tous les gouvernements britanniques depuis 1945, Tony Blair pousse celle-ci à un niveau rarement atteint. Ceci s'est surtout manifesté à l'occasion de la guerre en Irak. À cette occasion, il montre que cette relation était plus importante à ses yeux que le soutien de son opinion publique[610]. De 1999 à 2008, on peut donc voir l'indépendance du Kosovo comme une des réalisations de Tony Blair au niveau international. Ceci s'est fait en collaboration avec l'allié américain – avec Bill Clinton puis George W. Bush à la présidence. L'Irak constitue un autre dossier concomitant dans lequel les deux alliés agissent sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU. Le résultat en est que le Kosovo fait partie des endroits dans le monde où Tony Blair est considéré comme un héros[611].

Après le départ de Tony Blair du pouvoir en juin 2007, le Royaume-Uni maintint sa « promotion agressive de l'indépendance » du Kosovo [612]. Dans le nouveau gouvernement Brown, la continuité de cette politique est assurée par le nouveau *Foreign Secretary,* David Miliband. Celui-ci avait étroitement travaillé avec Tony Blair sur la question du Kosovo en 1999[613].

[607] Rhiannon Vickers, « Blair's Kosovo campaign political communications, the battle for public opinion and foreign policy », *Civil Wars*, Vol. 3, n°1, 2000, pp. 55-70.
[608] Interview d'un diplomate français.
[609] Perritt, 2010, p. 107.
[610] Schnapper, 2006, p. 43.
[611] Jolyon Howorth, « Tony Blair : premier bilan stratégique », *Politique étrangère*, n° 3, 2007, p. 490.
[612] Perritt, 2010, pp. 192-193.
[613] *Ibid.*, p. 193.

3.1.2. L'argument de la *remedial secession* : une bataille pour les valeurs[614]

L'engagement de Tony Blair au Kosovo en 1999, puis pour le Kosovo indépendant, est à relier directement à l'idée d'une politique étrangère britannique basée sur le « droit d'ingérence » humanitaire et le respect des droits de l'homme. En toute logique, l'indépendance unilatérale du Kosovo a été plusieurs fois justifiée par le Royaume-Uni par le concept de *Remedial Secession* ou un concept proche : la « *Remedial Self-Determination* ».

Ce dernier principe a été avancé à l'occasion de l'examen par la Cour de justice internationale de l'avis consultatif concernant la licéité en droit international de la déclaration d'indépendance du Kosovo. Dans son exposé écrit, le Royaume-Uni liste ainsi la « *Remedial Self-Determination* » comme l'une des exceptions à la proscription de la sécession. À cet effet, l'exposé cite un extrait de la déclaration de Vienne de 1993, adoptée lors de la conférence mondiale des Nations-Unies sur les droits de l'homme :

> « En application de la déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations-Unies, ce qui précède ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, doté d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune. »[615]

Même si le lien n'est pas explicitement fait dans l'exposé écrit, il est clair que cette situation peut s'appliquer à la suppression unilatérale de l'autonomie du Kosovo décidée par Slobodan Milosevic en 1989. Elle s'applique plus encore à la politique serbe envers la population kosovare qui a suivi cette suppression. Celle-ci violait en effet ouvertement le principe d'égalité des droits entre les citoyens du Kosovo.

Concernant la *Remedial secession*, l'exposé écrit du Royaume-Uni devant la CIJ, avance la « violation des droits du Kosovo avant 1999 » comme la première des circonstances justifiant l'indépendance du Kosovo[616].

---

[614] La seconde partie du titre est empruntée à Stéphane Vanderveken (« La Naissance d'un État entre Histoire, Légalité, Intérêts et Identités : L'indépendance du Kosovo », Centre Européen de Recherche Internationale et Stratégique, CERIS Research Papers, 2007, p.12).

[615] Nations-Unies, Conférence mondiale des Nations-Unies sur les droits de l'homme, déclaration et programme d'action de Vienne, 25 juin 1993, 32 ILM 1661 (1993), p. 1665, cité dans Cour internationale de justice, Avis consultatif du 22 juillet 2010 — Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, § 5.31, p. 63. (nous soulignons).

[616] CIJ, Exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, § 6.19 à 6.21, pp. 74-75.

Cet argument maintes fois avancé avait été contré par le président serbe Boris Tadic lors de la séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008 consacré à la déclaration d'indépendance du Kosovo :

> « Les représentants de certains pays présents à cette table continuent de nous dire ouvertement que Slobodan Milosevic est responsable de la situation au Kosovo et que l'indépendance de la province est le résultat de ses erreurs. Je leur répondrai que nous sommes le 18 février 2008, que Slobodan Milosevic n'est plus là et qu'en 1999, lorsqu'il était au pouvoir en Serbie, le Kosovo ne s'est pas vu accorder l'indépendance. »[617]

Lors de cette même séance, le représentant britannique lui répond directement :

> « Au coeur de la controverse d'aujourd'hui, il y a la résolution adoptée à cette table en juin 1999. Dans cette résolution, le Conseil a pris une mesure sans précédent : il a effectivement privé Belgrade de son autorité sur le Kosovo. Il l'a fait parce que le régime d'alors à Belgrade ne s'était pas contenté de priver unilatéralement le Kosovo de son autonomie administrative, déclenchant ainsi une rébellion ; il avait aussi tenté, en 1999, d'expulser du territoire kosovar la population qui y était majoritaire. Des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants avaient été chassés du Kosovo par les forces gouvernementales de sécurité de Slobodan Milosevic. Les gens massés dans des trains appelaient à l'esprit des images des années 40. Les événements de 1999 sont à l'origine de ce qui se passe aujourd'hui. » [618]
>
> « Dans les deux ans qui ont suivi l'adoption de la résolution, un nouveau gouvernement démocratique est arrivé au pouvoir à Belgrade. Ce gouvernement et ses successeurs (…) ont raison d'affirmer qu'ils ne doivent pas être punis pour ces crimes. Mais, de la même façon, ils ont le devoir d'aider à régler les problèmes causés par Milosevic, et ils doivent accepter que l'héritage de l'oppression et de la violence de Milosevic fait qu'il est impossible que le Kosovo revienne sous le contrôle de Belgrade. »[619]

Preuve de l'attachement de la diplomatie britannique au respect des droits de l'homme, celle-ci insiste particulièrement sur les garanties accordées aux Serbes du Kosovo. Ainsi, dans l'exposé écrit auprès de la CIJ (avis de 2010), le Royaume-Uni souligne, pour justifier son soutien à l'indépendance kosovare, que la protection des minorités, en particulier en matière d'enseignement et d'emploi des langues, est mentionnée par la Constitution kosovare et confirmée par une série de lois[620]. Lorsqu'il est fait mention de l'évolution de la situation sur le terrain depuis la déclaration d'indépendance, une place conséquence est accordée au caractère représentatif du gouvernement, à la

[617] CS/ONU, 18/02/2008, p. 4.
[618] *Ibid.*, p. 12.
[619] *Ibid.*, p. 13.
[620] CIJ, Exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, § 4.13 à 4.16, p. 53.

situation de l'État de droit et au respect des droits de l'homme au Kosovo[621]. Cet exposé mentionne également la réaction du secrétaire général de l'ONU à l'indépendance du Kosovo. Est notamment mentionnée cette citation :

> « Il (le premier ministre du Kosovo) a réaffirmé que les habitants du Kosovo se verraient offrir des chances égales et qu'aucun d'entre eux ne subirait aucune discrimination. »[622]

Ce souci particulier s'accompagne d'une mise en garde à l'adresse du gouvernement kosovar. Lors de la séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008, le représentant britannique énonce ainsi :

> « La Mission des Nations-Unies, l'Union européenne (UE) et l'OTAN veilleront à ce que les engagements contractés par le Premier Ministre Thaçi le 17 février et les dispositions de vaste portée prises pour protéger les minorités dans le plan Ahtisaari soient pleinement appliqués. Les progrès accomplis par le Kosovo sur la voie de l'Union européenne dépendront, entre autres, de la manière dont il traitera ses minorités. »[623]

Mettant les relations avec l'Union européenne dans la balance, le Royaume-Uni se pose en garant du respect des minorités et des droits de l'homme au Kosovo.

3.1.3. Surmonter la crainte du précédent

Parmi les États membres de l'Union, le Royaume-Uni est celui, avec l'Espagne, qui fait face à la menace indépendantiste la plus sérieuse. L'Écosse et la Catalogne sont en effet les seules entités subétatiques en Europe ayant un gouvernement ouvertement indépendantiste et qui ont enclenché un processus en ce sens. Il est vrai qu'au moment de l'indépendance du Kosovo, ni le gouvernement catalan, ni le son homologue écossais n'avaient encore fait ouvertement ce choix. Mais le *Scottish National Party* (SNP) disposait, depuis les élections de mai 2007, du plus grand nombre de sièges au parlement écossais. En coalition avec le Parti vert écossais (également indépendantiste), il formait un gouvernement minoritaire dirigé par Alex Salmond. Ce dernier avait ouvertement annoncé qu'un processus indépendantiste serait enclenché si son parti remportait une majorité de sièges au parlement. Le gouvernement britannique avait donc toutes les raisons de craindre une future crise indépendantiste en Écosse.
Notons par ailleurs que, si la situation était largement stabilisée en Irlande du Nord depuis les accords du Vendredi saint (1998), il s'agissait toujours d'un cas hypothétique de violence lié à la volonté d'une partie de la population de quitter le pays. En outre, le cas nord-irlandais offre certaines similitudes concrètes avec la situation au Kosovo : violences passées et risque de violences futures, minorité tentée par le rattachement avec un État voisin, allégations possibles de discrimination (envers les Catholiques). Même si l'analogie entre le Kosovo et l'Irlande du Nord, et entre Albanais du Kosovo

[621] *Ibid.*, § 6.52 à 6.61, pp. 83-87.
[622] *Ibid.*, § 6.43, p. 81.
[623] CS/ONU, 18/02/2008, p. 14.

et Catholiques de l'Ulster peut paraître excessive ou anachronique, nous verrons que d'autres États se sont opposés à la reconnaissance du Kosovo alors que la réalité de leurs problèmes internes est bien plus éloignée du cas kosovar.
Mais malgré tous ces éléments, le gouvernement britannique n'a pas semblé préoccupé par les répercussions internes d'une reconnaissance du Kosovo. Ainsi l'attitude favorable à l'indépendance de l'ancienne province serbe, manifestée dès 2004, n'a pas été remise en cause lorsqu'il est apparu que l'accord de la Serbie serait impossible et que la déclaration d'indépendance du Kosovo serait unilatérale. Comment peut-on expliquer cette attitude ?

3.1.3.1 L'auto-détermination privilégiée

La première série d'explications à cette attitude consiste à voir que le Royaume-Uni présente une doctrine et une pratique particulières en matière de reconnaissance. Ainsi, la diplomatie britannique a, à plusieurs reprises, privilégié la volonté populaire par rapport au respect de la volonté de l'État hôte. Cette attitude a notamment pu être observée au moment de l'éclatement de l'URSS[624]. Concernant précisément le Kosovo, la diplomatie britannique a insisté sur l'absence de nécessité de l'accord avec l'État hôte au cas où le soutien populaire à la séparation était avéré[625]. Lors de la séance du Conseil de Sécurité de l'ONU consacrée à l'indépendance du Kosovo, le représentant britannique avance ainsi que les négociations concernant le statut définitif de la province avaient pour but de prendre en compte « la volonté de la population »[626].
Toujours cohérent avec cette posture, le gouvernement de David Cameron a accordé à l'Écosse la possibilité d'organiser un référendum sur son indépendance. Ceci a été acté lors des accords d'Édimbourg (octobre 2012). À cette occasion, le gouvernement britannique s'est engagé à permettre aux Écossais de prendre leur indépendance en cas de victoire du « *Yes* ».

La position britannique dans ce domaine apparaît donc exceptionnelle eu égard à la norme internationale de proscription de la DUI. Elle explique le fait que le Royaume-Uni n'ait eu aucun problème à reconnaître un État issu d'une sécession. Mais elle n'explique cependant pas à elle seule pourquoi la crainte du précédent n'a pas fonctionné dans le cas britannique. Ainsi selon James Ker-Lindsay, le gouvernement britannique ne tolérerait pas une déclaration unilatérale d'indépendance de la part de l'Écosse[627].

[624] A l'opposé de la plupart des Etats européens, le Royaume-Uni avait affirmé, à l'instar des Etats-Unis, le droit à l'autodétermination des républiques baltes (Mikulas Fabry, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford University Press, 2010, p. 182.)
[625] Interview d'un ancien diplomate onusien.
[626] CS/ONU, 18/02/2008, pp. 12-13.
[627] Interview de James Ker-Lindsay.

3.1.3.2. Un traitement des nations minoritaires radicalement différent

Pour comprendre à quel point les situations diffèrent entre le Kosovo et les nations problématiques du Royaume-Uni, il faut remonter aux années 1997-1999. Le contraste est alors particulièrement flagrant dans la manière qu'ont Serbes et Britanniques de traiter leurs problèmes internes. Alors que la répression serbe se met en place au Kosovo, Tony Blair est alors confronté au conflit nord-irlandais et à des demandes d'autonomie en provenance d'Ecosse. Il s'attelle alors à résoudre le conflit nord-irlandais. Grâce à la médiation américaine, les accords du Vendredi saint sont signés le 10 avril 1998. Dans le même temps, une dévolution des compétences est opérée au profit du Pays de Galles et de l'Écosse. Dix ans avant l'indépendance, le contraste est donc flagrant. Selon Stéphane Vanderveken, c'est ce contexte interne qui conduit le Royaume-Uni de Tony Blair à vouloir promouvoir les droits de l'homme au niveau international, avec le Kosovo comme premier terrain d'action[628]. Les situations sont donc non seulement perçues comme différentes mais opposées.

Le Royaume-Uni estime donc n'avoir rien à craindre à voir le Kosovo constituer un précédent qui établirait un droit à une *Remedial Self-Determination* ou une *Remedial secession*. L'insistance sur ces points par le Royaume-Uni apparaît ici parfaitement cohérente et peut constituer un message envoyé à ses mouvements séparatistes internes. Ceux-ci ne peuvent pas se prévaloir de l'exemple kosovar puisqu'ils n'ont jamais été privés de leurs droits ni subi de discriminations[629]. Néanmoins, la diplomatie britannique a pris bien soin d'insister sur le caractère unique du cas kosovar qui, du fait de son caractère *sui generis,* ne serait pas susceptible de créer un précédent.

Notons enfin une dernière différence qui conduit à écarter tout lien mental possible entre les situations de la Serbie et du Royaume-Uni. Celle-ci a trait à la puissance militaire et diplomatique. La Serbie s'est en effet d'abord trouvée mise en difficulté sur le terrain militaire par les forces de l'UCK. La répression envers celle-ci et les populations albanaises qui la soutenaient a entraîné un isolement diplomatique qui a conduit la Serbie à accepter la mise sous tutelle internationale de la province. Disposant d'une puissance militaire conséquente, d'une « relation spéciale » avec la première puissance mondiale et d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, la Grande-Bretagne peut difficilement se retrouver dans une telle situation. En d'autres termes, et très prosaïquement, si le Royaume-Uni ne peut s'identifier à la Serbie, c'est aussi parce qu'il s'agit d'un État puissant.

[628] Vanderveken, 2007, p. 12.
[629] Si les Catholiques d'Irlande du Nord souffrirent bien de discriminations, celles-ci n'étaient pas le fait du gouvernement britannique.

3.2 La France : inconstance d'une politique de l'entre-deux

La position française concernant le statut final du Kosovo est spécifique à plusieurs titres. Il s'agit tout d'abord d'une politique qui n'est pas véritablement affirmée, à l'inverse de ce qui constitue parfois la position diplomatique française. Concrètement, celle-ci se situe entre le volontarisme britannique pro-indépendantiste et les fortes réticences allemandes. Qui plus est, cette politique est évolutive. En effet, si, au début des négociations, la France était, à l'instar de l'Allemagne, loin d'être favorable à l'indépendance[630], elle fut qualifiée, au même titre que le Royaume-Uni, de « héraut de l'indépendance » à la fin de celles-ci[631]. Au moment de reconnaître le Kosovo, le contraste entre les déclarations de Bernard Kouchner, ministre français des Affaires étrangères, et Frank-Walter Steinmeier, son homologue allemand est particulièrement frappant. Parmi les déterminants de la politique française concernant le statut final du Kosovo, la dimension personnelle liée à l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy et de son ministre des affaires étrangères en mai 2007 sera bien évidemment examinée (2). Avant cela, il importe de décrire et de qualifier de manière générale la politique française. Nous le ferons en nous interrogeant sur l'importance de la recherche de stabilité et de la cohésion européenne dans la position française (1). Enfin, nous aborderons la manière dont la France a pu surmonter la crainte du précédent (3). Comme le Royaume-Uni, la France fait en effet partie des États européens confrontés à des mouvements indépendantistes et autonomistes.

3.2.1. Les motivations de la politique française

Afin de déterminer les motivations de la politique française, nous nous basons essentiellement sur deux catégories de sources. La première est constituée par les déclarations officielles effectuées pendant les négociations sur le statut final du Kosovo et après l'indépendance. Ceci inclut les communications faites par la France auprès de la Cour internationale de justice à l'occasion de l'avis consultatif concernant la déclaration d'indépendance kosovare. Ces sources officielles sont complétées par des sources secondaires et surtout une interview que nous avons pu réaliser auprès d'un ancien diplomate français, partie prenante des négociations effectuées autour du statut du Kosovo[632]. Cet entretien a permis d'avoir accès à une vision moins officielle et très précieuse pour élucider les motivations françaises.

[630] Thierry Reynard, « Le Contexte Diplomatique et Politique pendant les Négociations du Statut du Kosovo (2004-2006) » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet, 2014, p. 106.
[631] « La France et la Grande-Bretagne font figure de hérauts de l'indépendance et de soutiens des États-Unis sur ce dossier. » (Jean Arnault Dérens, « Kosovo : Le piège va-t-il se refermer ? » *Politique Étrangère*, n° 4, 2007, p. 720).
[632] Notre interlocuteur a préféré conserver l'anonymat.

La recherche de la stabilité

Le souci de la stabilité tant régionale que du Kosovo lui-même a été maintes fois réaffirmé par la France lors des discussions autour du statut final. Il est particulièrement révélateur de constater que c'est cette préoccupation qui clôture la déclaration même de reconnaissance du Kosovo par la France. Dans sa lettre à son homologue kosovar, le président Sarkozy termine ainsi sur ces mots :

> « Je saisis également cette occasion pour vous redire le prix qu'attache la France à ce que l'indépendance du Kosovo contribue à la stabilité des Balkans occidentaux. Je forme le vœu que la mise en œuvre des dispositions du statut puisse avancer rapidement et que le Kosovo établisse avec tous ses voisins des relations de bon voisinage. »

De manière significative, il s'agit du seul élément de cette lettre qui sorte de la déclaration de reconnaissance et des formules d'usage.

Le souci de stabilité est également affirmé dans l'exposé oral de la France devant la CIJ :

> « (…) the possibility of maintaining the status quo had been clearly rejected by all those involved, including Serbia, as being neither a true solution nor a genuinely viable scenario for stability and security in the Western Balkans. Quite the contrary, the risks to peace from that deadlock were very real. »[633]

La position française est ainsi résumée en un paragraphe : la principale motivation est la recherche de la stabilité et c'est parce que le *statu quo* menaçait cette stabilité que l'indépendance était préférable. Rappelant que le cas du Kosovo était unique, la France reprenait ici l'argumentaire classique développé par les États ayant reconnu le Kosovo. En termes de justification, on peut donc constater que la position française est peu originale. C'est peut-être ce manque d'originalité apparent qui a conduit à considérer que la France avait une attitude suiviste par rapport aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Néanmoins, ce manque d'originalité est peut-être aussi la marque d'une absence réelle de motivation à voir le Kosovo devenir indépendant. Selon un ancien diplomate français interrogé dans le cadre de cette thèse, la France n'aurait pas forcément été contre le fait de laisser la question du statut définitif du Kosovo « dans les limbes »[634]. Mais il est apparu que cette « solution » était impossible. Notre interlocuteur[635] insiste ainsi sur la *path dependency* qui a conduit à l'indépendance :

> « L'indépendance était préparée tant par les Albanais du Kosovo que par l'administration internationale depuis 2004. Elle était en réalité inscrite dans les

[633] Cour internationale de Justice, Avis consultatif du 22 juillet 2010 — Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Audience publique tenue le mercredi 9 décembre 2009, à 10 heures, au Palais de la Paix, sous la présidence de M. Owada, CR 2009/31, § 14, p. 7.
[634] Interview d'un ancien diplomate français.
[635] *Ibid.*

> astres depuis 1999-2000. Dès cette époque, Américains et Britanniques avaient promis l'indépendance aux Albanais du Kosovo. Et lorsque la principale puissance militaire mondiale vous promet quelque chose, pourquoi ne pas y croire ?

L'administration internationale préparait quant à elle clairement l'indépendance de la province serbe. Les structures administratives mises en places – ou plutôt que l'on souhaitait mettre en place – étaient celles d'un État et pas d'une province. La doctrine *"standard before status"* avait le mérite de ne rien dire officiellement du statut final. Mais il était clair pour tout le monde qu'il s'agissait de l'indépendance. (…) Dans ce contexte, la seule marge de manoeuvre qu'avait la France concernait la manière dont l'indépendance se déroulerait. »

Concernant la France, il poursuit :

> « En définitive, il n'y avait pas de motivation particulière de la part de la France à voir le Kosovo devenir indépendant. Il ne s'agissait pas de rechercher la stabilité régionale ni d'une volonté de priver les Serbes du Kosovo pour les "punir" de la politique menée par Milosevic. Il était surtout clair que les Serbes ne pourraient jamais gérer le Kosovo avec une population qui leur était hostile à 90 %, avec des armes largement disséminées et le crime organisé omniprésent. Toute autre solution que l'indépendance était caduque du fait de cette situation et de l'absence totale de confiance entre Serbes et Albanais. »[636]

Gilles Pernet, ancien directeur au Ministère de la Défense, présente un autre avis. Selon lui, l'objectif de la France était de voir la région des Balkans occidentaux progressivement intégrée à l'Union européenne. Or cela était impossible tant que le statut définitif du Kosovo restait indéterminé[637].

Préserver l'unité européenne et ménager les Serbes

Ceci posé, l'essentiel n'était donc plus de savoir si l'indépendance aurait lieu, mais plutôt la manière dont celle-ci adviendrait. De ce point de vue, la principale préoccupation de la France était claire : « ne pas humilier la Serbie ». Ce sont les instructions Jacques Chirac donna, dès 2004, à Thierry Reynard, alors chef de la mission française au Kosovo[638]. Ce souci fut une constante de la diplomatie française jusqu'à l'indépendance de l'ancienne province serbe. Pour autant, il ne s'agit pas d'un parti-pris proserbe ou d'une tendance à la serbophilie comme on pourra l'observer dans le cas d'États membres ayant refusé de reconnaître le Kosovo[639]. L'action de la France consiste plutôt ici à faire en sorte que le gouvernement serbe trouve une porte de sortie

[636] *Ibid.*
[637] Interview de Gilles Pernet.
[638] Thierry Reynard, « Le Contexte Diplomatique et Politique pendant les Négociations du Statut du Kosovo (2004-2006) » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet, 2014, p. 104.
[639] À l'exception de l'Espagne, c'est le cas des États ayant refusé de reconnaître le Kosovo (voir chapitre 6, sections 1 à 4).

honorable. L'objectif est de ne pas encourager le retour au pouvoir des nationalistes radicaux. Cette préoccupation de politique interne fut le principal souci de la France, dont l'ambassade à Belgrade était très consciente du risque de retour des radicaux au pouvoir[640].

Il faut également noter que la diplomatie française a toujours considéré qu'il était dans l'intérêt de la Serbie de voir le statut du Kosovo réglé et l'ancienne province accéder à l'indépendance. En effet, ce n'est qu'une fois débarrassé du Kosovo que la Serbie pourrait envisager d'intégrer l'Union européenne[641]. Dans la vision française, prôner l'indépendance du Kosovo n'est donc pas forcément contradictoire avec un soutien à la Serbie. Dans cette optique, il était essentiel pour la France d'aboutir à une unité de vue des États membres sur la question du Kosovo et de la reconnaissance. L'Allemagne partageait également cette idée que l'unité européenne devait permettre à l'Union de jouer son rôle stabilisateur une fois l'indépendance du Kosovo obtenue. L'autre grand objectif de la France a donc consisté à tenter d'obtenir que l'ensemble des États membres, à l'exception de Chypre, reconnaisse le Kosovo[642]. Pour cette raison la France a soutenu l'initiative allemande de négociation de la dernière chance autour de la troïka. Elle a également plaidé pour que la déclaration d'indépendance du Kosovo soit reportée après les élections législatives en Espagne[643]. Mais le *Quint* a refusé cette demande ce qui, selon Isabelle Dumont, scellait le refus espagnol de reconnaître le Kosovo.

3.2.2. Le facteur personnel : l'influence de « Sarkozy l'Américain » et Kouchner le « droit-de-l'hommiste » ?

Durant la phase de négociation du statut final du Kosovo (2004-2008), une évolution politique majeure survient en France : l'élection, en mai 2007, de Nicolas Sarkozy à la présidence de la république et l'arrivée subséquente de Bernard Kouchner à la tête du ministère des Affaires étrangères. En France, Nicolas Sarkozy était depuis longtemps considéré comme un homme politique proaméricain. Dans un pays où la distance par rapport à la politique étrangère américaine est de mise depuis le général De Gaulle, cette caractéristique lui a été reprochée jusqu'à la caricature[644]. Reste que, au sortir d'un entretien mené en août 2005 avec le futur président français, l'ambassadeur américain à Paris affirmait que Nicolas Sarkozy est « viscéralement proaméricain » et est le président français « le plus pro-américain depuis la Seconde Guerre mondiale »[645].

[640] Interview d'un ancien diplomate français.
[641] Perritt, 2010, p. 107.
[642] Il était admis que Chypre refuserait de reconnaître le Kosovo. Mais qu'un tel refus soit limité à un seul État membre ne posait pas un problème insurmontable (interview d'un ancien diplomate français).
[643] Interview d'Isabelle Dumont.
[644] Le Parti socialiste français a ainsi diffusé un document d'une centaine de pages à ce sujet. Nicolas Sarkozy y est notamment qualifié de « néoconservateur américain à passeport français » (Éric Besson, « L'inquiétante "rupture tranquille" de monsieur Sarkozy », L'hebdo des socialistes, 10 janvier 2007). Détail piquant, l'auteur de ce document rejoindra l'équipe de campagne de Nicolas Sakozy entre les deux tours de la présidentielle, pour être ensuite nommé secrétaire d'État par celui-ci.
[645] Rémy Ourdan, « WikiLeaks : Nicolas Sarkozy, "l'Américain" », *Le Monde*, 30/11/2010.

Même s'il se défend de ces qualificatifs, le fait est que le président Sarkozy prendra une mesure d'importance rompant avec la tradition gaulliste de distance avec Washington. En novembre 2007, il annonce en effet la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN à l'occasion d'un discours devant le Congrès américain[646]. Lors du sommet du G8 de juin 2007, Nicolas Sarkozy se présente lui-même comme « un ami sans arrière-pensée » des États-Unis[647]. L'on peut juger que cette formule constitue une manière de se différencier de son prédécesseur Jacques Chirac.
La nomination de Bernard Kouchner au poste de ministre des Affaires étrangères ne peut que renforcer cette vision. L'ex « French Doctor » est en effet apprécié à Washington. Théoricien du devoir d'ingérence[648], Bernard Kouchner fut aussi Haut représentant de l'ONU au Kosovo de 1999 à 2001. Pour beaucoup, le soutien de Bernard Kouchner au concept de « droit d'ingérence » et son ancienne fonction de Haut représentant de l'ONU au Kosovo le prédisposent à soutenir l'indépendance du Kosovo, dans une logique de *Remedial Secession*.

Les deux nouveaux responsables vont donner une inflexion à la position française qui la fait, en apparence, se rapprocher de la position pro-indépendance des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Cette évolution se fait sentir dès juin 2007, lorsque les négociations entre Serbes et Kosovars sont encore une fois bloquées. À ce moment-là, Bernard Kouchner insiste pour imposer l'indépendance du Kosovo aux Serbes[649]. Son argument est qu'il faut trouver une solution rapidement afin que celle-ci soit pacifique. C'est précisément à ce moment, lorsqu'il apparaît qu'il ne sera pas possible d'obtenir une résolution du Conseil de sécurité, que les Européens se divisent entre partisans de l'indépendance rapide du Kosovo et ceux, dont l'Allemagne, qui sont plus sceptiques. À cette occasion, la France se range clairement dans le premier camp. Malgré cette opposition ponctuelle, l'action de Sarkozy et Kouchner fut essentielle pour convaincre l'Allemagne d'accepter *in fine* l'indépendance du Kosovo[650]. L'argumentaire développé alors par Kouchner est on ne peut plus classique du suivisme puisqu'il s'appuie sur la solidarité transatlantique et la crédibilité de l'Union européenne en tant qu'acteur international[651].
Plus tard, à mesure que les négociations menées autour de la troïka démontrent l'incapacité à dégager un accord, la France prend de plus en plus clairement position pour un règlement rapide de la question. Ainsi, dès le 30 novembre, soit deux semaines avant la fin officielle des pourparlers entre Serbes et Kosovars, le président Sarkozy déclarait qu'il était favorable à l'indépendance du Kosovo[652]. Au moment de

[646] Charlotte Lepri, « Le paradoxe américain du président Sarkozy », *Revue internationale et stratégique*, n° 77, 2010, pp. 121-127.
[647] Vincent Nouzille, *Dans le secret des Présidents*, Paris, Fayard, 2010, p. 409.
[648] Il est l'auteur, avec Mario Bettati, de *Le Devoir d'ingérence : Peut-on les laisser mourir ?*, Paris, Editions Denoël, 1987.
[649] Ker-Lindsay, 2009, p. 77.
[650] Perritt, 2010, p. 188.
[651] *Ibid.*, p. 189.
[652] « Le président Sarkozy pour l'indépendance du Kosovo », *L'Obs*, 30/11/2007.

reconnaître le nouvel État, Bernard Kouchner déclare le faire « avec un certain enthousiasme »[653]. Preuve de celui-ci, la France est le deuxième pays au monde à reconnaître le Kosovo.

Cependant, il convient de ne pas exagérer la portée des changements rhétoriques ici décrits. Ainsi l'action diplomatique française n'a en réalité pas été modifiée par les changements de personnes[654]. La France a notamment pleinement soutenu l'Allemagne dans sa volonté de poursuivre les négociations au milieu de l'année 2007. Quoi qu'il en soit, les jeux étaient de toute façon déjà faits en mai 2007, au moment où Nicolas Sarkozy et Bernard Kouchner entrent en fonction[655]. Tout le monde savait alors que le Kosovo deviendrait indépendant.
En termes d'influence des personnalités, Henry J. Perrit pointe plutôt un changement majeur à l'été 2005, lorsque Philippe Douste-Blazy remplace Michel Barnier à la tête du Ministère des Affaires étrangères[656]. Perritt parle alors de « dramatic U-turn » qui voit la France abandonner sa politique traditionnellement proserbe pour s'engager résolument dans la voie de l'indépendance. Ce changement de posture s'accompagne d'une réorganisation des services du Quai d'Orsay qui traitent de la région. Arnaud Danjean devient alors le conseiller spécial du ministre pour les questions balkaniques. Il aura une influence considérable en termes de promotion de l'indépendance du Kosovo[657]. C'est en réalité dès 2005 que la France considère que seule l'indépendance du Kosovo est envisageable à terme[658]. La seule différence est qu'à cette époque, ce point de vue n'est pas exprimé publiquement, mais lors des discussions du Groupe de contact[659].
De même, il convient de noter que la proposition de Nicolas Sarkozy de juin 2007 de prolonger de six mois les négociations avant que l'indépendance du Kosovo ne soit proclamée s'est apparemment faite sans concertation avec les autres membres du *Quint*. Concrètement, elle allait à l'encontre de la volonté américaine de voir le plan Ahtisaari approuvé par le Conseil de sécurité[660]. Le changement de posture concernant le Kosovo correspond donc peut-être davantage à une autre manière de faire de la diplomatie qu'à un changement de fond[661].

---

[653] Ministère des Affaires étrangères, « Entretien de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, avec France 2 le 18 février 2008 à Bruxelles, sur la reconnaissance par la France de l'indépendance du Kosovo et les réserves de certains pays européens en raison des risques de précédent pour l'unité nationale », 20/02/2008. Lien : http://discours.vie-publique.fr/notices/083000628.html. Site consulté le 6 février 2016.
[654] Interview d'un ancien diplomate français.
[655] *Ibid*.
[656] Perritt, 2010, p. 107.
[657] Le rôle déterminant d'Arnaud Danjean nous a été confirmé par plusieurs interlocuteurs.
[658] Ker-Lindsay, 2009, pp. 1-2.
[659] Perrritt, 2010, p. 107.
[660] *Ibid.*, p. 181.
[661] Dans le même ordre d'idée, on peut également citer le voyage de Bernard Kouchner à Belgrade en juin 2007 où il esquisse l'idée d'une partition du Kosovo, la Serbie récupérant le nord de la province à majorité serbe (Perritt, 2010, pp. 188-189). Par la suite, M. Kouchner nia avoir fait cette proposition (Perritt, 2010, p. 196).

Enfin, notons que la présence de Bernard Kouchner n'a, contrairement au Royaume-Uni, pas conduit la France à développer des arguments relatifs à la *Remedial Secession* pour soutenir la reconnaissance du Kosovo.

L'arrivée de Nicolas Sarkozy et Bernard Kouchner a donc plutôt été l'occasion d'une énonciation et d'une clarification de cette position que d'un changement de fond de la politique française. Il reste qu'en diplomatie les paroles comptent autant que les actes.

3.2.3. La crainte du précédent

La France est un des États européens qui connaît le plus de mouvements autonomistes et indépendantistes. Si la plupart de ces mouvements ont un poids politique minime (Savoie, Alsace, Bretagne), d'autres ont une chance raisonnable d'arriver à leurs fins. C'est notamment le cas en Corse où le mouvement nationaliste n'a jamais été aussi puissant. Les partis *Femu a Corsica* (autonomiste) et *Corsica Libera* (indépendantiste) ont ainsi totalisé à eux deux 35 % des voix aux dernières élections territoriales (décembre 2015). Les nationalistes dirigent la collectivité territoriale de Corse depuis cette élection. Néanmoins, les possibilités concrètes d'indépendance concernent surtout l'outre-mer. En Nouvelle-Calédonie, un référendum d'indépendance est prévu pour 2018 au plus tard. En Polynésie française, l'Union pour la démocratie, coalition de partis dominée par les indépendantistes, a exercé plusieurs fois le pouvoir dans cet archipel de l'Océan Pacifique. Son leader Oscar Temaru a même réussi à faire inscrire la Polynésie française sur la liste des territoires à décoloniser de l'ONU suite à un vote de l'Assemblée générale en ce sens [662]. Des mouvements autonomistes et indépendantistes existent également en Guadeloupe et en Martinique, comme l'ont révélé les mouvements sociaux de 2009.
S'ils n'avaient pas forcément la même force qu'aujourd'hui, ces mouvements existaient déjà au moment des discussions autour du statut final du Kosovo. Pourtant, la France n'a pas semblé craindre que la déclaration unilatérale d'indépendance kosovare puisse constituer un encouragement pour tous ces cas problématiques. Des manifestants serbes opposés à la reconnaissance du Kosovo par la France n'avaient quant à eux pas manqué de faire le parallèle. Une de leurs pancartes affichait ainsi : « la Corse est française, M. Sarkozy ; apprenez que le Kosovo est serbe »[663]. Mais le fait est que cette thématique n'a pas fait l'objet de débat en France. Même Jean-Pierre Chevènement, dans une tribune au Figaro s'inquiète des répercussions et risques de précédent dans le monde de la sécession kosovare, mais pas en France[664]. Alors que l'Espagne a fait le lien avec ses risques séparatistes internes, on peut se demander pourquoi la France a fait l'impasse sur cette question. Plusieurs raisons peuvent être avancées.

[662] Le vote s'est déroulé lors de l'assemblée plénière du 17 mai 2013. Voir à ce sujet : Nations-Unies, Assemblée générale, « L'Assemblée remet la Polynésie française sur la liste des territoires à décoloniser et fixe la date de la troisième Conférence sur les petits États insulaires », AG/11374, 17 mai 2013.
[663] « Les Serbes de Paris manifestent contre l'indépendance du Kosovo », *La Dépêche du midi*, 17/02/2008.
[664] Jean-Pierre Chevènement, « L'indépendance du Kosovo nuirait à l'équilibre européen », *Le Figaro*, 11/12/2007.

Une identité nationale sûre d'elle-même

Il convient tout d'abord de mentionner que la France a une vision d'elle-même très claire. Au terme de l'article 1er de la Constitution, « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». On pourrait ajouter qu'elle est unitaire. Même si ce schéma cadre mal avec des identités locales parfois affirmées, le fait est que l'État français ne craint pas d'être déstabilisé par des mouvements autonomistes. La situation est ici fort différente de l'Espagne, État à l'identité incertaine et dont la Constitution de 1978 n'a pas su trancher entre les tendances unitaristes, fédéralistes et nationalistes[665]. Concernant la Slovaquie et la Roumanie, ces États ont, à l'instar de la France, une structure administrative unitaire. Mais l'étude de ces États montre que ceux-ci souffrent d'une incertitude identitaire et d'un sentiment de fragilité[666].

L'absence de crainte d'une séparation unilatérale

Même si la dimension psychologique est fondamentale lorsqu'il s'agit pour un État de se figurer sa propre fragilité, des éléments très concrets conduisent la France à ne pas craindre les conséquences d'un précédent kosovar pour elle-même.
Concernant l'outre-mer, il convient de préciser que le Conseil constitutionnel, s'il ne reconnaît pas de « droit à la sécession », a affirmé un droit à l'autodétermination des territoires d'outre-mer[667]. Même si la procédure est très encadrée, ces territoires et leur population sont donc considérés comme étant libres de quitter la France s'ils le désirent, « avec toutes les conséquences en termes de droit et de finance que cela implique »[668]. Le caractère unilatéral de la déclaration d'indépendance kosovare ne peut constituer une crainte à cet égard.
Concernant la Corse, il convient de préciser que l'immense majorité des Corses sont opposés à l'idée d'indépendance[669]. Mais, même si celle-ci devait advenir, le fait que la Corse soit partie intégrante de la République française ne constitue pas une question existentielle pour cette dernière[670]. Beaucoup en France continentale semblent avoir fait leur la formule, à l'époque provocante, de Raymond Barre : « Si les Corses veulent leur indépendance, qu'ils la prennent. » Là encore, la France se trouve aux antipodes de la situation espagnole où le soutien à l'indépendance au Pays Basque et en Catalogne est important, alors qu'un départ d'une de ces deux Communautés autonome serait vécu comme une catastrophe nationale.

---

[665] Voir à ce sujet, chapitre 6, section 6.3.1.
[666] Voir chapitre 6, sections 3 et 4.
[667] Jean-Paul Pastorel, « Le Principe d'égalité en outre-mer », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012, pp. 2-3.
[668] Interview de Gilles Pernet.
[669] En octobre 2008, un sondage montrait ainsi que seuls 10 % des Corses étaient favorables à l'indépendance (« 89 % des Corses contre l'indépendance », *Le Figaro*, 1/10/2008). Ce chiffre est comparable au score du parti indépendantiste *Corsica Libera* aux élections territoriales (9,4 % en 2010, 7,8 % en 2015).
[670] Interview d'un ancien diplomate français.

De manière significative, nos interlocuteurs nous ont confirmé que la crainte d'un précédent kosovar ayant des conséquences internes n'a joué aucun rôle dans la politique française à l'égard du Kosovo. Si la situation des territoires d'Outre-mer a été comparée au Kosovo, c'était uniquement comme exemples à l'appui de l'idée d'un Kosovo faisant toujours formellement partie de la Serbie, mais qui jouirait d'une vaste autonomie[671].

Pour des raisons tant psychologiques que concrètes, la France n'a donc pas fait le lien entre sa situation et celle de la Serbie. Cet élément n'a par conséquent pas empêché la France de jouer son rôle de puissance européenne même si son action, oscillant entre les positions britannique et allemande, n'a jamais véritablement été en mesure de peser sur le cours des événements.

[671] Interview Isabelle Dumont.

3.3 L'Allemagne : une reconnaissance réticente

Des trois grands États européens que nous étudions ici, l'Allemagne est de loin celui qui développe la politique la plus originale à propos de l'indépendance et de la reconnaissance du Kosovo. Même si elle reconnaît, *in fine*, le nouvel État, la diplomatie allemande le fait sans aucun enthousiasme. Elle le fait après avoir obtenu une dernière tentative de négociation qui retarda la déclaration d'indépendance du Kosovo de presque six mois. L'originalité de cette politique mérite qu'on la décrive dans ses développements (3.3.1) pour tenter ensuite d'en déterminer les causes (3.3.2). Pour cette seconde partie, nous utiliserons les recherches de Julia Himmlich et plus particulièrement sa thèse de doctorat consacrée à la politique allemande à l'égard de l'indépendance du Kosovo[672].

3.3.1. Une politique à la fois originale et prudente

Lorsque l'on étudie l'attitude adoptée par l'Allemagne au sujet de la reconnaissance du Kosovo, on est frappé par le contraste avec celle de ce pays au début des années 90 à l'égard de la Croatie et de la Slovénie. Pour rappel, l'Allemagne était alors très favorable à la reconnaissance de ces deux républiques yougoslaves, au point d'être le seul État membre à les reconnaître avant le Conseil européen au cours duquel une décision commune devait être prise. Cette décision unilatérale fut d'autant plus critiquée que la Commission Badinter avait recommandé de surseoir à la reconnaissance de la Croatie[673]. Parmi d'autres motivations, l'Allemagne avait alors privilégié le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes plutôt que le respect de la souveraineté de la fédération yougoslave. Cette particularité était directement liée à l'histoire toute récente de l'Allemagne nouvellement réunifiée. Presque vingt ans plus tard, l'attitude à l'égard du Kosovo est inverse. Dès lors, comment expliquer une telle évolution ?

La première explication consiste à ne pas considérer comme une anomalie la position allemande, mais celle de ses partenaires, en particulier la France et la Grande-Bretagne. Ceux-ci s'étaient en effet opposés à la reconnaissance de la Croatie et décidèrent au contraire d'accompagner celle du Kosovo en 2008. Or le second cas est objectivement bien plus problématique que le premier. En effet, la Croatie était à l'époque attaquée par l'Armée fédérale yougoslave, devenue en réalité un instrument au service du pouvoir serbe dirigé par Slobodan Milosevic. À l'inverse, le Kosovo se trouvait sous administration onusienne, et il n'y avait donc aucune urgence humanitaire ou politique à reconnaître la nouvelle entité.
En outre, la Commission Badinter avait estimé que la Constitution yougoslave donnait le droit aux républiques – dont la Croatie – de quitter la fédération. Ce droit n'était

[672] Julia L.A. Himmrich, *Germany's Recognition of Kosovo as an Independent State in 2008*, Thèse réalisée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences politiques, *London School of Economics*, 2016. La lecture de cette thèse fut complétée par une interview de son auteure.
[673] Voir à ce sujet : chapitre 4, section 1.3.

cependant pas conféré aux provinces autonomes, catégorie à laquelle appartenait le Kosovo. La légalité interne faisait donc défaut dans le cas de l'indépendance du Kosovo. Enfin, si les deux États devenaient indépendants dans le cadre d'une DUI, à l'encontre de la norme internationale admise, la Croatie le faisait dans le contexte d'une agression armée qui entraînait épuration ethnique et crimes de guerre et d'un État fédéral yougoslave qui avait, dans les faits, cessé de fonctionner[674]. La reconnaissance du Kosovo en 2008 est donc objectivement bien plus problématique que celle de la Croatie en 1991. Il convient dès lors de se demander si l'attitude de la Grande-Bretagne et de la France n'est pas plus étrange que la politique allemande à cet égard.

Mais au-delà de cet effet de perspective, concentrons-nous sur l'évolution de la vision allemande entre le début des années 90 et l'indépendance du Kosovo. Il faut remarquer que certains partis et hommes politiques allemands (notamment le SPD) avaient prôné la reconnaissance du Kosovo dès la déclaration d'indépendance de 1991[675]. L'argumentaire était le même que celui utilisé pour justifier la reconnaissance de la Croatie : au-delà de l'affirmation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la reconnaissance permettait d'internationaliser le conflit et donc de protéger les Albanais du Kosovo de la répression serbe. Dans la même logique, le gouvernement allemand soutient sans réserve les opérations militaires de l'OTAN en 1999. Mais l'approche allemande évolue par la suite. Cette évolution est directement liée aux changements de pouvoir en Serbie et au Kosovo. Les bonnes dispositions à l'égard du Kosovo étaient en effet directement liées à la prééminence d'Ibrahim Rugova, leader pacifiste et chantre de l'action non violente. Pour l'Allemagne, la montée en puissance progressive de la branche politique de l'UCK, le Parti démocratique du Kosovo (*Partia Demokratike e Kosovës*, PDK), entre 1999 et 2007 change fondamentalement la donne[676]. Côté serbe, le départ du pouvoir de Milosevic conduit la diplomatie allemande à encourager ses successeurs, en particulier le président Boris Tadic[677].

Néanmoins, l'Allemagne n'est pas hostile à l'indépendance du Kosovo lorsque s'ouvrent les négociations concernant le statut final. Sa préoccupation concerne plutôt la manière dont tant les négociations que l'indépendance se dérouleront. La diplomatie allemande a ainsi critiqué l'action de Martti Ahtisaari qu'elle a jugé, à l'instar d'autres États, trop orientée vers la justification de l'indépendance du Kosovo[678]. Au mois de juin 2007, la perspective de voir l'indépendance du Kosovo se réaliser de manière unilatérale et l'impossibilité de couvrir celle-ci par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU inquiètent en Allemagne. On craint surtout que cette situation et l'opposition persistante de la Russie n'entraînent une fracture à l'intérieur de l'Union européenne, entre des États membres qui reconnaîtraient le Kosovo et d'autres qui refuseraient de le faire. C'est ici que l'approche particulière de l'Allemagne conduit ce pays à donner

[674] Fabry, 2010, p. 192.
[675] Himmrich, 2016, p. 143.
[676] Interview Julia Himmrich.
[677] Himmrich, 2016, p. 251.
[678] *Ibid.*, p. 255.

à la négociation autour du statut final du Kosovo une tournure nouvelle. Berlin propose ainsi un dernier round de négociations pour lequel on quitterait le format du groupe de contact – dans lequel la Russie était très isolée – pour une Troïka États-Unis-UE-Russie. L'Union européenne y est alors représentée par le diplomate allemand Wolfgang Ischinger. L'objectif de cette dernière négociation était d'explorer toutes les voies possibles, selon la formule *« leaving no stone unturned »*. Il s'agissait d'apaiser la Russie et d'enlever aux Serbes l'impression que l'indépendance du Kosovo constituait une solution imposée de l'extérieur. L'objectif était surtout de convaincre tant les États européens réticents que les parlementaires allemands sceptiques sur l'indépendance du Kosovo.

L'une des particularités de la politique allemande par rapport à celles de la France et du Royaume-Uni est en effet constitué par les nombreux débats au *Bundestag* sur le sujet, bien en amont de la déclaration d'indépendance. Mais malgré cette politique spécifique, il existait alors un quasi-consensus en Allemagne autour de l'idée que le Kosovo serait indépendant et qu'il convenait de le reconnaître. Comme prévu, la troïka ne parvint pas à trouver un terrain d'entente entre Serbes et Kosovars qui aurait permis d'éviter la DUI. Bien pire du point de vue allemand, plusieurs États membres refusent de reconnaître le Kosovo et l'Europe se divise officiellement sur le sujet lors du Conseil européen du 18 février 2008. La vision allemande sur le sujet est bien illustrée par le ministre Steinmeier, s'exprimant devant le Bundestag à l'occasion du débat consacré à la reconnaissance du Kosovo :

> « (…) The people of Kosovo have to understand that we Europeans look at their new country with mixed feelings and concern. (…) The people in Kosovo have to understand our mixed feelings because from our perspective we want borders in Europe to lose their dividing effect.
>
> (…) I have read in many editorials in the past days: Maybe this small state in the Western Balkans was not originally the wish of the world community. All those who say this are right. But I remind you: we have sought a consensual solution. Everyone would have preferred consensual agreement rather than the procedure we are facing now. But it was not possible.
>
> (…) This is why the federal government took the decision in the cabinet meeting today, to recognise Kosovo as an independent state »[679]

Le ton et le contenu de cette déclaration contrastent avec celles résolument positives des autres membres du *Quint*. Ils reflètent en revanche l'opinion générale des partis allemands, telle qu'exprimée lors du débat au Bundestag[680].

[679] Deutscher Bundestag (2008), Plenarprotokoll 16/144, Stenographischer Bericht 144, Sitzung 16, Berlin, 20 février 2008, p. 15189. Traduction de l'Allemand par Himmrich, 2016, pp. 11-12.
[680] Himmrich, 2016, pp. 225-230.

3.3.2. Les déterminants de la politique allemande

Cette vision particulière allemande et la politique qui en découle sont le résultat de plusieurs facteurs. Le premier d'entre eux est constitué par le fait que la question du statut final du Kosovo a fait l'objet de débats politiques internes, bien en amont de la prise de décision à ce sujet. Cette situation est la conséquence d'une certaine proximité mentale entre l'Allemagne et la région des Balkans. Cette situation est directement à l'origine de l'importance du second déterminant, à savoir la recherche de la stabilité. Nous verrons que celle-ci se réalise selon une acception particulière par rapport à celle développée par la France et le Royaume-Uni. Enfin, tant la politique spécifique de l'Allemagne que sa décision finale de reconnaître le Kosovo s'expliquent par son attachement au multilatéralisme, en particulier dans sa dimension européenne.

3.3.2.1. Une mise à l'agenda précoce de la question kosovare

Contrairement aux autres grands États européens, la question du statut final du Kosovo a fait l'objet de débats politiques au Bundestag dès l'année 2006. Les conséquences de cette situation ont été particulièrement importantes dans un pays où, traditionnellement, les acteurs politiques internes jouent un grand rôle dans la définition de la politique étrangère[681].
Les cinq grands partis politiques (CDU, SPD, FDP, Les Verts et Die Linke) développèrent chacun une opinion quant à l'avenir du Kosovo et, surtout, l'évolution des négociations. Un relatif consensus entre ces partis put être trouvé à deux reprises. Tout d'abord au moment de la remise du rapport Ahtisaari, tous s'opposèrent au fait de voir le Kosovo devenir indépendant de manière unilatérale[682]. À l'inverse, un consensus a pu être trouvé à la fin de l'année 2007 pour accepter l'indépendance du Kosovo[683]. Les positions des quatre partis de gouvernement ont ainsi fortement influé sur la position de la diplomatie allemande. C'est en effet la crainte d'une opposition au Bundestag qui a poussé le gouvernement allemand à demander une dernière série de négociations en juin 2007.

À l'origine de cette mise à l'agenda précoce de la question du Kosovo, il y a le fait que les Balkans constituent une région importante pour l'Allemagne, bien plus que pour le Royaume-Uni ou la France[684]. Les raisons à cette situation sont multiples. Pointons tout d'abord que de nombreux ressortissants de cette région sont installés en Allemagne depuis des décennies. L'Allemagne est également ce pays qui a accueilli la majeure partie des réfugiés en provenance de Croatie et de Bosnie-Herzégovine durant la première moitié des années 90. Une éruption de violence au Kosovo ou une déstabilisation de la région auraient donc des conséquences aussi directes que néfastes.

[681] Voir à ce sujet : Himmrich, 2016, pp. 65-81.
[682] Himmrich, 2016, p. 198.
[683] *Ibid.*, p. 222. Seul *Die Linke* est resté jusqu'au bout opposé à l'indépendance du Kosovo.
[684] Interview Julia Himmrich.

Si les positions des différents partis politiques telles qu'elles s'expriment au Bundestag sont assez proches les unes des autres, il n'en est pas de même au sein du gouvernement. Revenue au pouvoir en novembre 2005, la CDU entend mener une politique plus proche des États-Unis. Les années Schröder avaient en effet été marquées par une prise de distance certaine avec Washington, avec le refus de l'invasion de l'Irak comme point culminant de cette politique. Mais dans la « grande coalition » qui se forme, le SPD reste au pouvoir. Sur la question du Kosovo, une des priorités de ce parti consiste à ménager la Serbie et la Russie[685]. Si la CDU constitue le parti dominant, c'est le social-démocrate Frank-Walter Steinmeier qui obtient le poste de ministre des Affaires étrangères. La politique allemande particulière que nous avons observée est donc aussi le résultat d'un compromis entre les positions de la CDU et du SPD.

Enfin, il convient de préciser que ces positions des partis politiques allemands contrastent avec les points de vue développés au ministère des Affaires étrangères. En contact étroit avec leurs homologues du *Quint*, les diplomates allemands étaient plus enclins à aller rapidement vers une reconnaissance du Kosovo, même en cas de déclaration unilatérale d'indépendance[686].

3.3.2.2. La recherche de la stabilité

La recherche de la stabilité régionale est décrite par Julia Himmrich comme étant l'objectif principal de la politique allemande à l'égard du Kosovo. Elle précise :

> « In this perspective, recognition of Kosovo is not an end in itself but a means for stability. A critique adressed to Marti Ahtisaari's behavior was that Kosovo's independence, and not stability, seems to be the ultimate goal. Ahtisaari was also blamed for being unfair with Serbs. In Germany, a widely spread idea was that humiliating Serbia could be a source of destabilisation. »[687]

Le caractère secondaire de la question de la reconnaissance est notamment illustré par la volonté allemande de découpler cette question de celle du déploiement d'une mission européenne de stabilisation après l'indépendance du Kosovo. Ce dernier aspect était clairement le plus important pour la diplomatie allemande[688].
Notons également que, dans sa déclaration de reconnaissance du Kosovo, l'Allemagne fait un lien direct entre cette reconnaissance et la paix et la stabilité dans la région[689].
La question du statut final du Kosovo a en réalité été traitée comme une des données participant de la gestion d'un conflit[690]. Cette approche et cette recherche de la stabilité sont directement liées à la crainte de voir des réfugiés arriver en Allemagne en cas de

[685] Himmrich, 2016, p. 250.
[686] *Ibid.*, p. 251.
[687] Interview Julia Himmrich.
[688] Himmrich, 2016, p. 260.
[689] Jessica Almqvist, "The Politics of Recognition: The Question about the Final Status of Kosovo » in Duncan French (dir.), *Statehood and Self-Determination - Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 173.
[690] Himmrich, 2016, p. 239.

problème de sécurité, que ce soit au Kosovo ou dans la région des Balkans. Le nombre important de ressortissants allemands sur place, qu'il s'agisse de militaires ou de civils, joue également[691]. La recherche de la stabilité ou, plus précisément, cette conception de la stabilité dans laquelle il est important de ménager la Serbie et la Russie, est directement liée à la proximité, sinon géographique du moins humaine et mentale, entre l'Allemagne et les Balkans. Il est d'ailleurs intéressant de constater que la Slovénie et l'Autriche, États presque voisins de la Serbie, partageaient les mêmes réticences que l'Allemagne[692].

En dernier lieu, soulignons que, contrairement à l'argumentaire développé au début des années 90 lors de la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie, des thèmes comme le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou la *Remedial secession* ont été mis de côté. Cette attitude, qui tranche avec celle développée par le Royaume-Uni, est directement liée au fait que le régime en place à Belgrade est considéré comme « démocratique et légitime »[693]. Laissant de côté ces considérations théoriques et principalement préoccupée par la stabilité, l'Allemagne a développé une politique clairement marquée par le pragmatisme et la recherche du consensus le plus large possible.

3.3.2.3. L'attachement au multilatéralisme

Si l'Allemagne était aussi réticente à reconnaître le Kosovo, c'est aussi, et peut-être surtout, en raison de son attachement au multilatéralisme. C'est cette tradition qui conduit très directement les partis politiques allemands à adopter la position précédemment décrite. Le multilatéralisme structure en effet la politique étrangère allemande, en particulier depuis la chute du mur de Berlin et la réunification du pays[694]. Si cette attitude ne conduit pas l'Allemagne à refuser l'indépendance du Kosovo, les circonstances dans lesquelles celle-ci s'effectue lui posent problème. La déclaration unilatérale d'indépendance se fait en effet à l'encontre de la norme internationale communément admise en matière de reconnaissance internationale. À partir du milieu de l'année 2007, il apparaît en outre que cette DUI ne pourra être couverte par une résolution du Conseil de sécurité. Une telle résolution aurait permis d'isoler la Serbie et de consacrer l'unité de la communauté internationale autour de l'indépendance du Kosovo. Au lieu de cela, la question de la reconnaissance du Kosovo a tourné à une opposition entre, schématiquement, les Occidentaux et le reste du monde. L'Allemagne ne pouvait donc qu'être inconfortable dans une telle situation.

[691] Interview Julia Himmrich.
[692] Dérens, 2007, p. 270. Précisons en outre que l'Autriche abrite une importante communauté issue des Balkans (dont les Serbes qui représentent 2,2 % de la population) et serait en première ligne en cas d'afflux de réfugiés.
[693] Himmrich, 2016, p. 250.
[694] Voir à ce sujet : Paul Létourneau et Marie-Elisabeth Räkel, "Germany: To Be or Not to Be Normal?" in Philippe Le Prestre (dir), *Role Quests in the Post-Cold War Era*, McGill-Queen's University Press, pp. 111-130.

Si les acteurs politiques allemands ont à coeur d'apparaître comme promouvant le multilatéralisme, c'est aussi parce qu'ils ont fait l'objet de critiques à ce sujet. Ce fut particulièrement le cas à la suite du soutien de l'Allemagne aux opérations militaires de l'OTAN au Kosovo et en Serbie en 1999, qui se réalisent sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU[695]. Au moment des discussions autour du statut final du Kosovo, des critiques de plus en plus virulentes se font jour à propos de la participation militaire de l'Allemagne à des missions extérieures sous l'égide des États-Unis (Kosovo, Afghanistan, Irak)[696]. Face à ces critiques domestiques, il apparaissait important pour les acteurs politiques allemands de ne pas accréditer l'idée que l'indépendance du Kosovo était dictée par la volonté des États-Unis.

Un rôle de médiateur à plusieurs niveaux

Cette posture traditionnellement multilatérale s'incarne, dans l'affaire du Kosovo, dans un rôle de médiateur entre plusieurs groupes. C'est d'abord le cas au sein du groupe de contact, où l'Allemagne est progressivement considérée comme un médiateur entre la Russie et les autres membres occidentaux du groupe[697].
Elle reprend le même rôle auprès des États européens ayant exprimé des réticences à reconnaître le Kosovo. Des représentants des cinq États ayant refusé de reconnaître le Kosovo ont ainsi affirmé que, parmi les grands États européens, seuls les Allemands comprenaient leur point de vue[698]. Là où d'autres puissances attendaient simplement de voir les États membres reconnaître le Kosovo, l'Allemagne considérait comme essentielle la coordination multilatérale de ces reconnaissances et a joué un rôle actif de recherche du consensus[699]. Le rôle central de l'Allemagne est aussi permis par la forte présence de ses diplomates au Kosovo, notamment Michael Steiner qui dirigea la MINUK. Les négociations finales sous forme de Troïka où l'Allemagne représente l'Union parachèvent ce rôle.

Le suivisme et l'importance de la cohésion européenne

Si le multilatéralisme conduit l'Allemagne à poser des exigences avant de reconnaître le Kosovo, c'est aussi cette attitude qui l'amène à le reconnaître *in fine*. En effet, l'un des aspects essentiels de la politique multilatérale de l'Allemagne concerne la contribution à la position européenne et, plus précisément, la volonté de cohésion à l'intérieur de l'Union[700].
Tenter de créer un consensus parmi les États membres constituait en réalité l'objectif principal de la mission de Ischinger dans le cadre de la Troïka[701]. Le diplomate allemand a en effet consacré une bonne partie de ses efforts, non seulement à tenter de

[695] Himmrich, 2016, p. 253.
[696] *Ibid.*, p. 252.
[697] *Ibid.*, 2016, p. 253.
[698] Interview Julia Himmrich.
[699] Himmrich, 2016, p. 254.
[700] *Ibid.*, p. 258.
[701] *Ibid.*, pp. 212-219.

rapprocher les points de vue serbes et kosovars, mais aussi à informer et convaincre les États membres réticents de reconnaître le Kosovo. Même si ces efforts ne furent pas entièrement couronnés de succès, l'Allemagne se devait de reconnaître le Kosovo par solidarité européenne.

Cette obligation de reconnaître était évidemment renforcée par sa présence dans le groupe de contact et le fait que les demandes qu'elle a effectuées dans ce cadre ont été satisfaites. Il faut ici rappeler que l'Allemagne était, en juin 2007, le seul membre du *Quint* à vouloir organiser un dernier round de négociation avant que le Kosovo ne déclare son indépendance. L'Allemagne a en outre obtenu de mener ces négociations au nom de l'Union européenne par le truchement de Wolfgang Ischinger. Dans ces conditions, un refus final de l'Allemagne de reconnaître le Kosovo aurait été particulièrement malvenu.

Au-delà de cette politique globalement multilatérale, deux éléments particuliers à la question de la reconnaissance internationale conduisent l'Allemagne à accepter l'indépendance du Kosovo. Le premier concerne la très mauvaise impression que l'Allemagne avait donnée au moment de la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie au début des années 90. Le « cavalier seul » allemand avait alors été considéré par plusieurs partenaires comme la résurgence d'une politique allemande assertive, faisant passer ses intérêts propres avant la cohésion de l'Union. Ces critiques avaient été très mal perçues en Allemagne. Personne n'avait donc envie de les voir se renouveler et renforcer cette image.

Le second élément réside dans l'absence totale de risque indépendantiste ou autonomiste en Allemagne. S'il existe bien des demandes pour un pouvoir accru dévolu aux Länder, ce débat se déroule dans le cadre institutionnel allemand. Il n'est donc nullement question ici de démarche unilatérale. Il résulte de cette situation que l'Allemagne n'a pas à craindre que le potentiel précédent kosovar ait des conséquences pour elle-même. Sachant cela, il n'y a pas de raison impérieuse de déroger à la solidarité européenne et à sa ligne traditionnellement multilatérale. Nous verrons en effet que la crainte d'un précédent ayant des conséquences domestiques est l'unique déterminant capable de surmonter le suivisme européen dans le cas de la reconnaissance du Kosovo[702].

Enfin, il faut avoir à l'esprit que la diplomatie allemande voit dans l'intégration du Kosovo à l'Union européenne et « l'européanisation » du problème la meilleure manière de stabiliser la région[703]. L'Union européenne – et non l'OTAN – est considérée par Berlin comme étant la seule institution capable de gérer le conflit[704]. Dans cette perspective, et étant donné la prééminence accordée à la question de la stabilité, déroger à la solidarité européenne revenait à miner cette capacité européenne de gestion du conflit. Les discussions postérieures entre Serbes et Kosovars sous l'égide de l'Union européenne, ainsi que la signature de l'Accord de stabilisation et

[702] Voir conclusion générale de la thèse, § 3.1.3.
[703] Himmrich, 2016, p. 259.
[704] *Ibid.*, p. 260.

d'association entre l'UE et le Kosovo, se situent dans la droite ligne de cette vision allemande de l'Union acteur de la stabilité dans la région.

Conclusion :

L'Allemagne offre donc l'exemple d'une politique à la fois spécifique et cohérente avec comme objectif la stabilité régionale et comme mode d'action le multilatéralisme. Une autre originalité de cette politique par rapport à celle menée par ses partenaires français et britanniques est constituée par l'influence des acteurs politiques internes dans la prise de décision. Pour autant, cette influence ne cadre pas avec le schéma que nous avions élaboré à cette fin[705]. Ceci est assez logique si l'on a à l'esprit que ledit schéma concerne un État connaissant une menace de nature indépendantiste ou autonomiste à l'intérieur de son territoire, ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne. Concrètement, les positions des différents partis politiques allemands n'étaient d'ailleurs pas antagonistes les uns par rapport aux autres, à l'exception de *Die Linke* qui s'est constamment opposé à l'indépendance du Kosovo.
Cependant, il est tout de même possible de trouver des points communs avec d'autres cas de notre étude. Il s'agit en l'occurrence du fait qu'un gouvernement procédant d'une coalition incluant les principaux partis (« grande coalition ») a tendance à reconnaître le Kosovo. Cette situation sera également observée en Belgique et, surtout, en Bulgarie. En effet, au moment de l'indépendance du Kosovo, le gouvernement bulgare associait, comme en Allemagne, les deux principaux partis au parlement dont l'un était enclin à reconnaître le Kosovo sans difficulté et l'autre était opposé à cette option[706]. Le résultat en termes de politique menée est identique, à savoir une reconnaissance du Kosovo sans enthousiasme ni réel soutien à cette évolution.

[705] Chapitre 3, section 2.3.3.
[706] Il s'agit en l'occurrence des partis socialistes de ces deux pays.

Chapitre 6 :
Étude des comportements étatiques autour de la reconnaissance du Kosovo

La position des grands États de l'Union européenne ayant été définie et explicitée, il nous reste à étudier celle des sept autres États membres que nous avons retenus. Pour rappel, cinq de ces États ont refusé de reconnaître le Kosovo (Chypre, Grèce, Slovaquie, Roumanie et Espagne) alors que deux l'ont reconnu malgré des caractéristiques qui auraient pu les amener à refuser une telle reconnaissance (Bulgarie et Belgique).

Nous aborderons ces États en les regroupant par zone géographique. Une présentation par zone géographique offre l'avantage d'une comparaison plus directe entre les États ayant refusé de reconnaître le Kosovo et nos cas « test » (Belgique et Bulgarie). Étudier le pourquoi de l'attitude de ces deux États en la comparant à celles de l'Espagne, de la Slovaquie et de la Roumanie nous permettra de comprendre les processus et conditions qui conduisent un problème de fragilité interne à avoir ou non une répercussion sur la prise de décision en termes de reconnaissance. Pour reprendre la terminologie déjà posée, l'étude des différents cas nous permettra de voir comment et à quelles conditions se fait le lien entre le cas kosovar et la situation de l'État devant prendre la décision en matière de reconnaissance.

Nous commencerons de chapitre par aborder le cas des deux États du monde hellénique que sont la Grèce et Chypre[707]. La décision de la Grèce de ne pas reconnaître le Kosovo est en effet en partie liée à la situation de l'île divisée en deux États. Par rapport aux autres pays étudiés, la politique de reconnaissance du Kosovo par ces deux États constitue en outre des cas particuliers. Si Chypre a la politique la plus claire et la motivation la plus évidente, la position grecque est au contraire très ambiguë avec des motivations diverses dont il est plus difficile de percevoir l'importance respective.
Nous nous intéresserons ensuite aux trois États d'Europe centrale et orientale que sont la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie. Ces États ont en commun d'être entrés récemment dans l'Union européenne et l'OTAN et d'avoir connu une longue période communiste. Surtout, ils partagent deux des caractéristiques que nous avions identifiées comme étant un facteur favorisant la non-reconnaissance du Kosovo : une proximité avec la Serbie et la présence sur leur territoire de minorités problématiques pour la cohésion nationale. Si, à l'inverse de la Roumanie et de la Bulgarie, la Slovaquie ne partage pas la même religion que la Serbie, les liens historiques et diplomatiques sont assez forts pour que l'on puisse parler d'une réelle proximité entre ces deux États. Les minorités « problématiques » sont ici constituées par les Hongrois en Slovaquie et en

[707] Précisons que, nous concentrant sur les États membres de l'Union européenne, nous n'étudierons que l'attitude du gouvernement de la République de Chypre – appelée simplement ici « Chypre ».

Roumanie et par les Turcs en Bulgarie. Malgré ces caractéristiques communes, nous verrons que la Bulgarie décida *in fine* de reconnaître le Kosovo.
En dernier lieu, nous étudierons les deux États occidentaux que sont l'Espagne et la Belgique. Ces pays sont éloignés des Balkans occidentaux et n'y ont pas d'intérêts particuliers. Mais ils partagent des menaces concrètes à leur intégrité territoriale du fait de la présence de mouvements séparatistes qui ont exploité l'indépendance du Kosovo afin de faire avancer leur cause. En termes de politique menée, le contraste est ici particulièrement important entre une Espagne à la fois active et intransigeante et une diplomatie belge largement passive sur la question du Kosovo.

Parmi les cinq États précités, l'étude des cas slovaque et espagnol donnera lieu à des développements plus détaillés. Concernant la Slovaquie, ceci s'explique par le fait que ce cas est représentatif d'un État qui, bien que n'étant pas confronté à une menace séparatiste réelle, en arrive tout de même à refuser de reconnaître le Kosovo du fait d'un jeu politique interne instrumentalisant cette menace. Concernant l'Espagne, l'importance accordée par cet État se justifie doublement. D'abord du fait des menaces séparatistes tout à fait réelles auxquelles doit faire face ce pays. Ensuite à cause du poids de cet État en Europe et du rôle déterminant joué par l'Espagne dans la cristallisation du refus d'États membres de reconnaître le Kosovo.

Précisons que notre analyse ira temporellement au-delà de la simple prise de décision en février 2008. Huit ans après la déclaration d'indépendance du Kosovo, les cinq États ayant refusé de reconnaître ce pays persistent dans leur décision, malgré les pressions de la part d'autres États membres et du parlement européen[708]. Cependant, cela n'a pas empêché certains d'entre eux d'avoir, peu ou prou, normalisé leurs relations avec le Kosovo. L'attitude de ces cinq États dans l'épisode de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice, rendu en juillet 2010, concernant l'indépendance du Kosovo est également intéressante à intégrer dans l'analyse. Cette procédure est en effet l'occasion pour les États d'exposer officiellement leurs motivations pour refuser de reconnaître le Kosovo.

L'étude de ces sept États nous permettra de voir que les débats internes à propos de cette reconnaissance ont eu des degrés divers de virulence et de profondeur selon les cas. Ce sera surtout l'occasion de mesurer l'importance relative des différents déterminants que nous avons identifiés *a priori*, à savoir la proximité ethnique et religieuse, le respect des normes internationales, le souci de la stabilité régionale, et la fragilité interne. Enfin, notre modèle décrivant le jeu politique interne autour de la reconnaissance du Kosovo sera systématiquement testé.

[708] Ker-Lindsay, 2012, p. 145.

1. Chypre, un refus de reconnaître inconditionnel

Parmi tous les États étudiés ici, Chypre est celui qui a eu la position la plus dure et la plus claire dans l'opposition à l'indépendance du Kosovo. Alors que d'autres États (comme la Slovaquie, et plus encore la Grèce) ont vu leur diplomatie hésiter quant à l'attitude à avoir, il a été clair dès le début de l'année 2007 que Chypre ne reconnaîtrait pas une déclaration unilatérale d'indépendance de la part du Kosovo[709] et ce, même si ceci conduisait Chypre à être le seul État membre de l'Union à adopter cette position. Chypre a d'ailleurs été le premier État membre à exprimer son refus de reconnaître l'indépendance du Kosovo, dès le lendemain de sa proclamation. Depuis lors, il n'existe aucun type de relations, formelle ou informelle, entre le Kosovo et Chypre. La diplomatie chypriote a même affirmé à plusieurs reprises qu'elle ne reconnaîtrait pas le Kosovo même si la Serbie le faisait[710] et que cette position n'était pas près d'évoluer[711]. La République de Chypre est d'ailleurs le seul État membre de l'Union européenne à n'offrir aucune contribution à l'opération EULEX. Malgré cette position claire et ferme, Chypre ne s'oppose pas aux efforts entrepris par l'Union pour aider le Kosovo à se développer économiquement et institutionnellement[712].

Au-delà des raisons précises de cette attitude qui seront détaillées ci-dessous, il convient de remarquer que cette position relève d'une certaine logique par rapport à l'attitude prise au moment des bombardements de la Serbie par l'OTAN en 1999. À l'époque, l'ensemble des partis représentés au parlement chypriote avait voté une résolution condamnant une action menée sans résolution du Conseil de sécurité. Plus intéressant pour le sujet qui nous intéresse, le président chypriote, Glafcos Clerides, avait alors déclaré que le Kosovo devait continuer à faire partie de la Yougoslavie, même si une autonomie accrue était envisageable[713]. Dès cette époque, la crainte était que l'action de l'OTAN au Kosovo crée un précédent dans le mode de résolution des conflits qui pouvait éventuellement s'appliquer à Chypre. Cette action menée sans l'aval du Conseil de sécurité était en effet considéré comme contraire au droit international et au droit de la guerre[714].
Les opérations de l'OTAN au Kosovo créèrent donc un sentiment d'insécurité qui s'accompagnait rapidement d'un fort ressentiment à l'encontre des États-Unis. Celui-ci s'exprima notamment le 11 juin 1999 lorsque deux partis politiques importants – AKEL (gauche) et DIKO (centre droit) – refusèrent l'invitation de l'ambassade

[709] Kentas, Giorgos, "Cyprus" in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, p. 123.
[710] James Ker-Lindsay, *The foreign policy of counter secession: preventing the recognition of contested states*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 107.
[711] *Ibid.*, p. 121.
[712] Chypre s'est ainsi abstenue au vote établissant la mission EULEX et prend part à toutes les réunions concernant cette mission. Elle approuve régulièrement son budget (Kentas, 2011, p. 133).
[713] Kentas, 2011, p. 127.
[714] *Ibid.*, p. 128.

américaine et préférèrent organiser des manifestations devant celle-ci. Le chef de groupe de AKEL au parlement justifia ainsi son comportement :

> « relations with foreign missions could not remain unaffected when some of these countries bomb a country friendly to the people of Cyprus. »[715]

Huit ans plus tard, la proximité avec la Serbie, l'anti-américanisme et la crainte d'un précédent dommageable pour le cas chypriote constitueront toujours les ressorts essentiels de la décision relative à la reconnaissance du Kosovo.

1.1 La proximité avec la Serbie

La proximité de Chypre avec la Yougoslavie puis la Serbie a plusieurs dimensions. Elle est d'abord historique et politique tout en étant basée sur des solidarités religieuses et des liens économiques.

Les relations entre Chypre et la Yougoslavie débutent véritablement à la fondation du mouvement des non-alignés à Belgrade en 1961. Le premier président de l'État chypriote Makarios et Tito furent parmi les membres fondateurs du mouvement. À l'invasion de Chypre-Nord par l'armée turque en 1974, la Yougoslavie est l'un des premiers États à soutenir diplomatiquement le gouvernement chypriote[716].
Les relations entre les deux États étaient donc très bonnes au moment de l'explosion de la Yougoslavie. La diplomatie chypriote a depuis lors été caractérisée par un soutien très clair à la Serbie[717]. En 2011, lors d'une visite du premier ministre serbe Mirko Cvetkovic, le président chypriote expliquait le refus de son pays de reconnaître le Kosovo et en profitait pour exprimer « la profonde gratitude du peuple serbe pour les positions de principe fermes à propos du problème chypriote (…) ainsi que la contribution positive du pays (la Serbie) aux forces de maintien de la paix à Chypre »[718]. M. Cvetkovic exprimait ici une solidarité réciproque entre deux États face à leurs entités indépendantistes.

Si le soutien à la Serbie par la diplomatie chypriote s'explique principalement pour des raisons historiques, au niveau de la population, la solidarité orthodoxe joue un rôle non négligeable. Les Chypriotes grecs ont donc tendance à s'identifier aux Serbes alors que les Chypriotes turcs s'identifient principalement aux musulmans, en l'occurrence aux Albanais[719]. Notons également que peu d'États dans le monde sont confrontés à une perte de leur territoire suite à une déclaration unilatérale d'indépendance et luttent diplomatiquement pour que l'entité indépendantiste soit reconnue le moins possible[720]. Une solidarité naturelle existe entre eux et, dans le cas des relations serbo-chypriotes,

[715] *Ibidem*.
[716] *Ibid.*, pp. 123-124.
[717] *Ibid.*, p. 124.
[718] *Ibid.*, p. 131.
[719] *Ibid.*, p. 124.
[720] Outre la Serbie et Chypre, on peut mentionner la Géorgie, Israël, la Moldavie, l'Azerbaïdjan et le Maroc.

s'ajoute à la proximité historique, politique et religieuse. Le résultat en a été une collaboration étroite entre gouvernements serbes et chypriotes. Les services diplomatiques chypriotes ont même donné aux Serbes, à la grande surprise de ces derniers, de précieux conseils afin de plaider leur cause et d'éviter une reconnaissance plus large du Kosovo[721].

En dernier lieu, les liens économiques entre Chypre et la Serbie sont loin d'être négligeables. Outre le fait que plusieurs entreprises chypriotes et serbes ont des investissements dans les deux pays, l'essentiel des échanges économiques entre Chypre et les Balkans concerne la Serbie[722].

1.2 Une attitude antiaméricaine et une méfiance par rapport à l'OTAN

La distance par rapport aux États-Unis est à rechercher dès l'adhésion de Chypre au mouvement des non-alignés. L'île adopte alors une position qui restera une constante durant la guerre froide : le pays ne fait pas partie du camp occidental mais bien des non alignés[723]. La méfiance envers l'OTAN et les États-Unis s'accentue encore au moment de l'invasion de Chypre Nord par l'armée turque. La Turquie est alors, comme la Grèce, membre de l'OTAN. L'alliance atlantique n'a pourtant rien fait pour empêcher l'invasion turque. De nombreux Chypriotes grecs pensent même que l'OTAN a autorisé voire encouragé cette invasion. Durant les années 1990, les Chypriotes grecs estimaient également que l'OTAN favorisait la Turquie dans la question chypriote du fait du rôle central de ce pays dans l'alliance atlantique[724]. Comme nous l'avons vu, l'hostilité par rapport à l'OTAN s'est encore violemment manifestée au moment de l'intervention militaire de l'OTAN en Serbie et au Kosovo en 1999.
Cette relation avec les États-Unis rend donc inopérant tout suivisme par rapport à la volonté américaine d'aider à l'indépendance du Kosovo. D'éventuelles pressions américaines auraient alors été non seulement inefficaces, mais probablement contre-productives.

Concernant la solidarité au sein de l'Union européenne, mentionnons que Chypre avait adopté une politique étrangère plus pro-européenne (et pro-occidentale) à partir du moment où la perspective d'intégration à l'Union a été ouverte, soit en 1995. Jusqu'à l'adhésion en 2004, l'intégration à l'UE était en effet considérée comme la priorité absolue. La conséquence en a été un alignement certain sur la PESC telle que définie par l'Union européenne[725]. Mais une fois l'intégration de l'Union européenne acquise, Chypre a pu reprendre sa politique traditionnelle. L'UE n'avait alors plus de moyens de pression. On a d'ailleurs vu dès 2004 que les Chypriotes grecs n'avaient pas de

[721] Ker-Lindsay, 2012, p. 106.
[722] Kentas, 2011, pp. 124-125.
[723] Chypre ne quittera le mouvement des non-alignés qu'en 2004, au moment de son admission dans l'Union européenne. Elle participe pourtant toujours aux rencontres du mouvement en tant qu'invitée (Kentas, 2011, p. 123)
[724] Kentas, 2011, p. 126
[725] *Ibidem*.

scrupules à suivre leur seul intérêt une fois que l'adhésion à l'Union européenne était sécurisée. Pour rappel, le plan Annan de réunification de l'île était vu comme une condition à l'adhésion de Chypre à l'UE. Mais ce plan fut finalement rejeté par les Chypriotes grecs.
On a vu à cette occasion que le règlement du conflit intra-chypriote primait largement sur la solidarité européenne. Il en est de même concernant la reconnaissance du Kosovo d'autant que cette question n'est, dans l'esprit des dirigeants chypriotes, pas sans lien avec le règlement de leur propre conflit.

1.3 Le respect du droit international et la crainte du précédent

Si la proximité avec la Serbie et la distance par rapport aux États-Unis et, plus généralement, au monde occidental, participent de la décision chypriote de ne pas reconnaître le Kosovo, les arguments les plus souvent cités ont trait au respect du droit international, à la nécessité d'obtenir une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU et aux risques qu'un tel précédent fait courir à la stabilité internationale. Tous ces arguments sont à relier directement à la crainte pour le gouvernement chypriote de voir un tel précédent s'appliquer au conflit qui divise l'île.

Dès décembre 2007, le ministre chypriote des Affaires étrangères mettait en garde l'Union européenne contre une action qui irait à l'encontre du droit international à un moment où tous les représentants des États membres parlaient de conciliation et d'unité européenne[726].

La nécessité de trouver une solution par la négociation et d'éviter toute action unilatérale a été clairement exposée par le ministre des Affaires étrangères Kozakou-Marcoullis à la suite du Conseil Affaires générales et Relations extérieures qui s'est tenu à Bruxelles en novembre 2007 :

> « Cyprus supports a solution of the problem, which will come out of negotiations. It is a position we maintain on all international issues. In order for a solution to be viable, it will have to be an outcome of negotiation and not an imposition or a unilateral act. This is the position we will support today in tandem with the position that any solution would have to be adopted by the UN Security Council. »[727]

[726] Harry de Quetteville et Bruno Waterfield, « EU-US showdown with Russia over Kosovo », *The Independent*, 12 décember 2007. Lien : http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1572229/EU-US-showdown-with-Russia-over-Kosovo.html. Consulté le 27 juillet 2016.
[727] République de Chypre, Ministre des Affaires étrangères, « Cyprus' position on Kosovo », 20 novembre 2007 cité par Kentas, 2011, p. 130. En ligne : http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/All/2FB2653386AAF797C225739A002BE924?OpenDocument&print. Consulté le 24 juillet 2016.

Cette posture est défendue comme une position de principe qui ne doit pas souffrir d'exception :

> « It is not a position in favor of any country. Our position is longstanding and it is a position of principles. We will have the same stance on any similar situation. For us what is important is to respect and uphold international law, and it is international law and UN decisions that we have supported throughout the years. We cannot, therefore, undermine these principles and international law, which has supported our statehood and our efforts for a solution of the Cyprus problem ».[728]

On voit donc que la position « de principe » est directement liée à la situation particulière de Chypre.

L'arrêt de la Cour internationale de justice (CIJ) concernant la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo a été l'occasion pour Chypre de réaffirmer une interprétation du droit international basé sur la souveraineté et le respect de l'intégrité territoriale des États[729]. Pour preuve de l'importance que Chypre a accordée à cette question, mentionnons que la République de Chypre fut, comme l'Espagne, l'un des 13 États au monde à utiliser toutes les occasions données pour s'exprimer auprès de la CIJ.

La crainte d'un précédent pour Chypre

L'objectif de cette position « de principe » est d'empêcher toute conséquence possible de la reconnaissance du Kosovo sur la question chypriote. Le danger d'un Kosovo reconnu internationalement est, pour le gouvernement chypriote, de voir cette légitimation de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo favoriser la République turque de Chypre-Nord (RTCN). Cet État *de facto* résulte de l'invasion du nord de l'île par l'armée turque en 1974. Celle-ci fait suite à la tentative d'*Enosis* (unification de la Grèce et de Chypre) menée par le régime des Colonels en Grèce. La RTCN n'a été reconnue par aucun État à part la Turquie. La crainte est de voir le cas kosovar constituer un précédent qui légitimerait la DUI et pourrait conduire à une reconnaissance plus large de la RTCN.

Le gouvernement chypriote a ainsi exprimé sa satisfaction de voir que l'avis consultatif de la CIJ distingue les cas de Chypre et du Kosovo. La CIJ précise ainsi que, contrairement au Kosovo, « le Conseil de sécurité a défini les conditions particulières relatives au statut permanent de Chypre » [730].

---

[728] *Ibidem*.

[729] Voir notamment : Cour internationale de justice, Avis consultatif du 22 juillet 2010 — Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit de la République de Chypre. En ligne : http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15610.pdf. Consulté le 25 juillet 2016.

[730] Cour internationale de Justice, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010, 22 juillet 2010, § 114, p. 449. En ligne : http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15988.pdf. Consulté le 26 janvier 2017.

Néanmoins, cet avis de la CIJ n'est pas suffisant pour rassurer le gouvernement chypriote, ni les affirmations des grandes puissances selon lesquelles le Kosovo est un cas unique et *sui generis*[731].
Dans le même temps, Chypre prend soin de distinguer explicitement sa situation et celle de la Serbie. Elle qualifie également elle-même le cas kosovar de *sui generis*[732]. Il est vrai que Chypre n'a pas intérêt à rapprocher les deux situations puisque la RTCN n'est reconnue que par la seule Turquie alors que le Kosovo l'est par une majorité d'États dans le monde.

Le lien entre les deux cas constitue donc toujours un risque, ce qui explique le refus constant du gouvernement chypriote de reconnaître le Kosovo. La crainte de voir la position de la RTCN être relégitimée s'est en outre accrue depuis 2004 et le rejet par une majorité de la population chypriote grecque du plan de paix proposé par l'ONU. Depuis lors, ce sont les Chypriotes grecs et non plus la RTCN qui sont devenus, aux yeux de nombreux États et organisations internationales, ceux qui empêchent la résolution du conflit. Les appels à une fin de l'isolement des Chypriotes turcs ont logiquement suivi les résultats du référendum de 2004, ce qui n'a fait que renforcer la nervosité du gouvernement chypriote.

L'action de la RTCN et de la Turquie

Tant Ankara que le gouvernement de la RTCN ont accru cette incertitude en faisant le lien entre les situations kosovare et chypriote. Du côté de la Turquie, l'intérêt pour le Kosovo est clairement marqué. Ankara a ainsi reconnu le Kosovo dès le lendemain de la déclaration d'indépendance et fut l'un des premiers États à y établir une ambassade. Seul État ayant reconnu le gouvernement de Chypre Nord, la Turquie continue de le faire malgré une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU qualifiant la déclaration d'indépendance de la RTCN de « nulle et non avenue »[733].
Le lien entre les cas kosovar et chypriote est fait en Turquie et dans la RTCN par les responsables politiques, que ce soit dans le débat public ou de manière moins ouverte. On y spécule notamment sur le fait de savoir si l'avis rendu par la CIJ à propos du Kosovo pourrait ouvrir la voie à une reconnaissance de la RTCN[734].
Le lendemain de la déclaration d'indépendance du Kosovo, le président de la RTCN, Mehmet Ali Talat, saluait ainsi l'indépendance du Kosovo « au nom du peuple chypriote turc ». Il soulignait : « La volonté du peuple kosovar doit être respectée et le nouvel État doit être soutenu »[735]. De même, le « modèle kosovar » a été cité comme

[731] Interview d'un diplomate chypriote parlant sous couvert d'anonymat (Kentas, 2011, p. 132).
[732] République de Chypre, Ministre des Affaires étrangères, « Foreign Minister: Cyprus will not recognize Kosovo », 8 avril 2008.
[733] Nations-Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 541 (1983), 18 novembre 1983, UNSCR 541/1983. En ligne : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/541(1983). Consulté le 26 janvier 2017.
[734] James Ker-Lindsay, « No Such a Sui Generis Case after All: Assessing the ICJ Opinion on Kosovo", *Nationalities Papers,* Vol. 39, n° 1, 2011, p. 6.
[735] Kentas, 2011, p. 134. Nous traduisons.

référence par des représentants de la RTCN pour accéder à une reconnaissance internationale plus large[736].
Même si la RTCN n'a pas officiellement reconnu le Kosovo, cela a suffi pour que les Chypriotes grecs fassent le lien. Il est d'ailleurs intéressant de constater que l'affirmation selon laquelle la volonté du peuple kosovar doit être respectée se rattache au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en contradiction avec le respect de l'intégrité territoriale défendue par les Chypriotes grecs.

Conclusion :

Au-delà des bonnes relations entre Nicosie et Belgrade, la sécession d'une partie du territoire de la République de Chypre est bien la cause directe du refus de reconnaître le Kosovo. La DUI kosovare peut difficilement être acceptée par un État qui voit une partie de son territoire occupé contre sa volonté. Ce qui gêne le plus les Chypriotes grecs est en l'occurrence l'aspect unilatéral et l'absence d'accord entre Belgrade et Pristina. En d'autres termes, si les Kosovars ont le droit de déclarer leur indépendance de manière unilatérale, pourquoi la République turque de Chypre Nord ne le pourrait-elle pas ? Il convient à cet égard de remarquer que les autres États souffrant comme Chypre et la Serbie d'une sécession d'une partie de leur territoire ont pris la même décision que Chypre concernant le Kosovo. Ainsi ni la Géorgie, Israël, la Moldavie, l'Azerbaïdjan ou le Maroc n'ont reconnu le Kosovo. L'effet de la crainte du précédent est ici patent.

De plus, une autre analogie entre les situations chypriote et serbe est constituée par l'intervention d'une puissance étrangère : les États-Unis au Kosovo et la Turquie à Chypre. L'anti-américanisme et la mémoire collective liée à l'invasion turque de 1974 jouent également un rôle. Rappelons qu'une des idées présentes à Chypre est que les États-Unis avaient soutenu la Turquie à cette époque. Même si cette idée relève du fantasme, tout est donc en place pour que l'analogie se forme et que les Chypriotes grecs se voient comme les Serbes et assimilent les Kosovars aux Chypriotes turcs, soutenus par la puissance américaine intervenant militairement.

Si l'on reprend notre modélisation du jeu politique interne, on observe bien une provocation de la part tant des dirigeants de la RTCN que de la Turquie qui entendent invoquer le Kosovo comme précédent. Il n'y a en revanche pas de pression de la part de l'opposition chypriote sur le gouvernement. La raison en est simple : il y a unanimité parmi les partis chypriotes représentés au parlement pour refuser de reconnaître le Kosovo[737].
Si le schéma théorique que nous avons exposé n'est que partiellement opérant, c'est surtout parce que Chypre est le seul État de l'Union européenne à avoir une partie de

[736] Hamma Jamar et Mary Katherine Vigness, "Applying Kosovo: Looking to Russia, China, Spain and Beyond After the International Court of Justice Opinion on Unilateral Declarations of Independence", *German Law Journal,* Vol. 11, n° 8, 2010, p. 925.
[737] Interview James Ker-Lindsay.

son territoire occupé. Or le modèle que nous avons élaboré vise à comprendre comment le lien se fait entre le Kosovo et l'État connaissant des risques séparatistes – que ces risques soient réels ou non. Lorsque la sécession n'est plus une crainte mais une réalité, le lien se fait de manière automatique. Si l'on sort du cadre européen, on peut d'ailleurs remarquer que tous les États ayant une partie de leur territoire contestée par une entité indépendantiste partiellement ou non reconnue refusent, à l'exception de la Somalie, de reconnaître le Kosovo[738]. Certains d'entre eux, comme la Géorgie et Israël ont pourtant un positionnement de politique étrangère bien plus proche des États-Unis que celui de la République de Chypre.

[738] Il s'agit en l'occurrence de la Moldavie, de la Géorgie, du Maroc, d'Israël, et de l'Azerbaïdjan. Seule la Somalie fait exception.

2. Le refus grec : prudence et ambivalence

La position de la Grèce à l'égard du Kosovo est plus complexe, et bien plus ambiguë que celle de Chypre. Pour la comprendre, il convient d'avoir à l'esprit que la principale motivation de la Grèce pour refuser de reconnaître le Kosovo n'est pas forcément à rechercher dans les déterminants classiques que nous avons définis, mais plutôt dans le rôle de leader que ce pays entend jouer dans la région des Balkans. La Grèce est en effet le pays le plus riche de la zone et le seul État membre de l'Union européenne au moment où débutent les négociations sur le statut du Kosovo[739]. Si la volonté de peser sur la situation est réelle, prendre clairement parti pour la Serbie ou le Kosovo n'apparaît pas comme le comportement plus adéquat pour un État voulant jouer un tel rôle régional.

2.1 Un rôle de leader régional et de médiateur

Ce rôle suppose d'avoir de bonnes relations avec l'ensemble des parties. Ainsi, dès la fin de la guerre et l'établissement du mandat de l'ONU au Kosovo, chaque ministre grec des Affaires étrangères a effectué au moins une visite officielle à Pristina[740]. La première d'entre elles a été le fait de George Papandreou. Profitant de la présidence grecque de l'Union européenne, celui-ci initia une tournée dans les capitales des États des Balkans avec comme message que l'objectif de la Grèce était de voir l'ensemble des États de la région intégrer l'Union. Lors de sa visite au Kosovo, le président Papandreou prit soin de rencontrer des représentants des communautés serbe et kosovare[741]. Plus généralement, toutes les visites à Pristina ont été précédées d'une visite à Belgrade dans le but de ne pas froisser la Serbie et de préserver un rôle de médiateur[742]. Mais la Grèce a finalement échoué à peser sur les négociations autour du statut du Kosovo dans le sens qu'elle souhaitait.

Une fois l'indépendance kosovare proclamée, la Grèce préféra temporiser avant de faire connaître sa position. Deux jours après celle-ci, le ministre des Affaires étrangères déclarait ainsi :

> « Greece will take its decisions at a coming stage, when it has examined all of the developments in depth; all the dimensions and consequences these developments have for regional security and Greece's interests »[743]

La Grèce ne prendra finalement sa décision qu'après que d'autres États membres eurent officiellement déclaré leur refus de reconnaître le Kosovo. L'objectif est ici de

[739] La Roumanie et la Bulgarie n'intègrent l'Union que le 1er janvier 2007.
[740] Ioannis Armakolas et Apostolis Karabairis, "Greece." in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, p. 103.
[741] *Ibid.*, p. 104.
[742] *Ibid.*, p. 104
[743] République hellénique, Ministère des Affaires étrangères, « Statements of FM Ms. Bakoyannis following the EU General Affairs and External Relations Council », 19 février 2008.

continuer à avoir une position équilibrée entre la Serbie et son ancienne province. La Grèce a en outre soutenu l'entrée du Kosovo au FMI en 2009 et à la BERD en 2012.
Cette volonté d'entretenir de bonnes relations avec tous s'accompagne parfois d'ambiguïté. Ainsi dès le mois de novembre 2008, la ministre des Affaires étrangères grecque Dora Bakoyannis déclarait que, si la Grèce ne reconnaissait pas le Kosovo, elle le ferait bientôt[744]. Révélatrice de la position grecque, cette interview donnée aux médias albanais était l'occasion pour la ministre d'affirmer que la Grèce avait de bonnes relations avec le Kosovo et d'excellentes relations avec la Serbie.

Depuis 2008, le refus de reconnaissance du Kosovo n'empêche d'ailleurs pas des relations bilatérales quasiment normalisées entre Athènes et Pristina. La Grèce a ainsi repris son rôle de médiateur en juillet 2010, quelques jours après l'avis de la CIJ rejetant les demandes de la Serbie, pour tenter de ramener Serbes et Kosovars à la table des négociations[745].

La politique de conciliation et le rôle de médiateur se poursuivent donc malgré la déclaration unilatérale d'indépendance. La position officielle du gouvernement grec résumé au mieux cette politique :

> « Greece has not recognised Kosovo's unilateral declaration of independence. We believe that matters of this kind need to be resolved through diplomacy and consensus. The stability of the wider region remains the cornerstone of our policy.
> At the same time, we are looking ahead. Greek policy is inspired by our sincere will to build an environment of peace and prosperity for all the peoples of the region, with respect for human rights and fundamental freedoms. Improvement of the standard of living, protection of minorities, and respect for cultural and religious heritage are high priorities. We emphasise economic growth in parallel with stability. We fully support the process of dialogue between Belgrade and Pristina, to be facilitated by the EU, in accordance with the UN General Assembly decision of 9 September 2010, which was taken following a relevant Advisory Opinion – issued on 22 July 2010 – from the International Court of Justice in The Hague ».[746]

La première phrase est intéressante et illustrative de la position. En effet la Grèce y annonce qu'elle n'a pas reconnu le Kosovo, pas qu'elle refuse de le faire. L'option reste donc ouverte pour le futur.

Au-delà de contacts diplomatiques réguliers, Athènes développe une politique concrète conciliante à l'égard du Kosovo. Ainsi la Grèce reconnaît les documents produits par l'administration kosovare, en particulier les passeports. De même, le transport de bien

[744] « Greece 'Accepts Kosovo Reality' », *Balkan Insight,* 19 novembre 2008.
[745] Armakolas et Karabairis, 2011, p. 104.
[746] République hellénique, Ministère des Affaires étrangères, « Greece's bilateral relations – Kosovo* », cité par Armakolas et Karabairis, p. 113.

est autorisé entre les deux pays[747] et les plaques d'immatriculation kosovares sont reconnues et acceptées en Grèce[748]. Il est intéressant de constater que la Macédoine constitue un point de passage fondamental entre les deux pays. La route Pristina-Skopje-Thessalonique constitue en effet un axe vital pour le Kosovo. Alors que la Grèce fut longtemps en conflit avec la Macédoine à propos du nom du pays (finalement baptisé ARYM), le temps est aujourd'hui clairement au pragmatisme et aux intérêts économiques bien compris dans la région.
Il existe une représentation diplomatique grecque à Pristina (appelée bureau de liaison et non ambassade), à l'instar de quatre autres États ne reconnaissant pas le Kosovo[749]. Mais ce bureau de liaison a ceci de particulier que, établi depuis 1999, il cesse de dépendre de l'ambassade grecque à Belgrade en 2005. Le chef de ce bureau a depuis lors le titre d'ambassadeur. Alors que la Grèce a toujours refusé de reconnaître le Kosovo, elle agit comme si elle anticipait cette indépendance trois ans avant que celle-ci n'advienne. Cet exemple illustre bien toute l'ambivalence de la politique grecque qui combine des positions de principe et des actes concrets en apparence contradictoires[750].

L'attitude de la Grèce sur la question sur Kosovo est en réalité très pragmatique. Si les relations avec la Serbie ont été préservées par la non-reconnaissance du Kosovo, il est dans l'intérêt de la Grèce d'avoir d'aussi bonnes relations avec cet État dont on suppose qu'il sera reconnu un jour par l'ensemble des États membres. La Grèce a très concrètement intérêt à voir le Kosovo se développer économiquement et à avoir une situation sécuritaire et politique normalisée, vecteur de stabilité dans la région.
Ceci explique que la Grèce a souvent joué le rôle de médiateur entre les deux parties, y compris au Kosovo même. L'ambassadeur Dimitris Moschopoulos, chef du Bureau de liaison de la Grèce à Pristina jusqu'en 2015, exerçait les fonctions de médiateur au nom de l'UE pour ce qui est des questions relatives au patrimoine culturel et religieux de l'Église orthodoxe serbe au Kosovo. Son travail a été salué par l'ensemble des parties en présence.

Cette attitude est considérée par le think tank Kosovar Foreign Policy Club comme étant la plus constructive parmi les cinq États membres n'ayant pas reconnu le Kosovo. Ce rôle constructif est d'ailleurs explicitement reconnu par les dirigeants kosovars[751].

[747] Les relations économiques entre le Kosovo et la Grèce sont allées croissant ces dernières années. La Grèce est aujourd'hui le 3ème client du Kosovo parmi les États de l'UE et son 2ème fournisseur.
[748] Armakolas et Karabairis, 2011, p. 103.
[749] Slovaquie, Roumanie, Russie et Chine.
[750] L'attitude grecque de ce point de vue est cependant loin d'être isolée. La normalisation des relations entre États à défaut d'une reconnaissance officielle est une pratique très répandue. Voir à ce sujet : James Ker-Lindsay, "Engagement without Recognition: The Limits of Diplomatic Interaction with Contested States", *International Affairs,* Vol. 91, n° 2, 2015, pp. 267–85.
[751] Armakolas et Karabairis, 2011, p. 118.

2.2. Les déterminants de la non-reconnaissance du Kosovo

Après avoir présenté la politique globale et le rôle de la Grèce dans les Balkans, il convient de se concentrer sur les raisons qui ont conduit ce pays à refuser de reconnaître le Kosovo. On peut en effet imaginer que le rôle de leader régional pouvait s'accommoder d'une telle reconnaissance. L'idée aurait alors été de faire comprendre à la Serbie que les choses sont irréversibles, mettant ainsi la pression sur Belgrade pour trouver un accord avec les Kosovars qui ouvrirait la porte de l'Union européenne à l'ensemble des parties. On peut comprendre que, au moment de l'indépendance du Kosovo, la Grèce ne voulait pas s'aliéner la Serbie en reconnaissant le Kosovo. Mais l'émotion passée, et à mesure que le Kosovo engrangeait les reconnaissances et intégrait des organisations internationales, la Grèce aurait pu reconnaître le Kosovo et participer à un processus de rapprochement. Mais ce n'est pourtant pas cette option qui a été choisie. Il s'agit dès lors de tenter d'expliquer pourquoi ce n'est pas cette option qui a été retenue.

2.2.1. Une forte proximité avec la Serbie

La Grèce a traditionnellement toujours été très proche de la Serbie. Ce fut notamment le cas tout au long des guerres de Yougoslavie durant les années 90.
Preuve de cette empathie, un des arguments cités pour refuser de reconnaître le Kosovo est le mauvais traitement réservé aux minorités serbes et roms par le gouvernement de Pristina[752]. Il est ici intéressant de constater que l'argumentaire typique de la *remedial secession* peut donc aussi s'appliquer pour refuser de reconnaître le Kosovo.
Mais selon Armakolas et Karabairis, la vision d'une diplomatie grecque soutenant la Serbie concerne davantage la politique menée par la Grèce durant les années 90. Ce soutien est d'ailleurs mesuré. Ainsi la Grèce n'a pas empêché l'Union européenne de prendre des sanctions économiques à l'encontre de la Serbie en 1991 – tout en se désolidarisant politiquement de ces sanctions[753].
Le 21e siècle voit ainsi arriver au pouvoir une nouvelle génération, plus pragmatique, moins antiaméricaine et moins marquée par la proximité passée avec la Serbie.
Reste que les liens économiques, politiques et humains entre les deux États sont également extrêmement forts et l'on peut effectivement penser que la Grèce ne voulait pas gâcher cette relation en reconnaissant le Kosovo.

Cependant, nous avons vu que la Grèce n'a pas toujours été du côté serbe, mais s'est plutôt positionnée, dès l'établissement de l'administration onusienne comme un acteur à la position équilibrée qui se voyait, et se voit toujours, comme un médiateur et un facilitateur dans le conflit. Si le tropisme serbe était à ce point dominant, on peut supposer que la Grèce aurait – à l'instar de Chypre – fait connaître son refus de

[752] *Ibid.*, p. 111
[753] Tanguy de Wilde d'Estmael, « La Communauté européenne face à l'implosion yougoslave : Aléas d'une gestion de crise par la coercition économique », *Journal of European Integration History*, Vol. 10, n° 1, 2004, pp. 69-70.

reconnaître dès la déclaration d'indépendance du Kosovo. En fait la politique grecque a bien évolué d'une attitude proserbe dans les années 90 à une position plus équilibrée ensuite. Les causes de la non-reconnaissance du Kosovo par la Grèce et surtout la persistance de cette position sont donc probablement à rechercher ailleurs.

2.2.2. La violation du droit international et la crainte du précédent

Le respect du droit international a été largement avancé tant par les officiels Grecs que par les leaders d'opinion. Les arguments confondent ici (comme souvent) droit international et norme en matière de reconnaissance des États[754]. Les critiques se concentrent sur une politique de « deux poids, deux mesures » de la part des États-Unis et la remise en cause du rôle des Nations-Unies du fait de l'absence de résolution du Conseil de sécurité[755]. La crainte le plus souvent exprimée concerne l'établissement d'un précédent pouvant servir de justification à d'autres actes unilatéraux, le tout pouvant avoir un effet négatif sur la stabilité globale du système[756]. Il s'agit ici d'arguments tout à fait classiques, exprimés par bien d'autres États ayant refusé de reconnaître le Kosovo, au premier rang desquels la Russie et la Chine.
La position grecque est ici cohérente avec la politique menée par Athènes depuis le début des années 90. Celle-ci a en effet été celle d'une puissance conservatrice, défendant le statu quo de manière plus large que sur les questions relatives à la reconnaissance internationale[757].

Mais, contrairement à d'autres États ayant refusé de reconnaître le Kosovo, la Grèce n'insiste pas outre mesure sur la question du droit international et de la licéité de l'indépendance kosovare à cet égard. Ainsi, si Athènes a soutenu la demande de l'Assemblée générale de l'ONU pour un examen de la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo, la Grèce fut le seul parmi les États européens à ne pas avoir reconnu le Kosovo à s'abstenir de toute intervention auprès de la CIJ dans cette affaire. Elle fut également la seule parmi ces États à ne pas avoir explicitement réaffirmé son refus de reconnaître le Kosovo à la suite de l'avis consultatif de la CIJ.

Parmi les différents États pouvant souffrir de l'établissement d'un précédent à la suite de l'affaire kosovare, on trouve bien sûr Chypre.

[754] Voir la première partie du chapitre 2 de la thèse.
[755] Armakolas et Karabairis, 2011, p. 111.
[756] *Ibid.*, p. 114.
[757] *Ibid.*, p. 114.

2.2.3. La solidarité avec Chypre

Le degré de proximité entre la Grèce et Chypre est particulièrement important. Afin de comprendre celle-ci, on peut évoquer l'idée ancienne d'*Enosis*, soit l'unification de Chypre et de la Grèce. Ce projet réapparaît concrètement durant les années 50, lorsque les Chypriotes grecs proposent l'organisation d'un référendum à ce sujet. Sachant qu'ils représentent alors 82 % de l'île, l'issue du scrutin ne fait guère de doutes. Mais les puissances régionales – au premier rang desquelles l'Empire britannique – s'opposent à la tenue d'un tel référendum, marquant ainsi leur hostilité à l'*Enosis*. Par pragmatisme, le leader politique et archevêque orthodoxe Makarios III se range à l'option indépendantiste et devient président de Chypre dès l'indépendance en 1960. Les Chypriotes grecs radicaux n'ont pourtant jamais abandonné le projet d'*Enosis*. En 1974, ils s'allient au régime grec des colonels pour renverser le président Makarios, renversement qui devait permettre d'unifier les deux États. L'invasion de Chypre Nord par l'armée turque et la partition de l'île résultent directement de ce coup d'État et de la crainte de l'*Enosis*.
Aujourd'hui, la Grèce peut à bien des égards être considérée comme le protecteur des Chypriotes grecs. Henry Perritt qualifie quant à lui la République de Chypre d'État client de la Grèce[758]. En matière de politique étrangère, les différences entre la Grèce et la République de Chypre sont particulièrement ténues[759].

En Grèce, l'analogie entre le cas du Kosovo est celui de Chypre est apparue très vite dans le débat public[760]. Elle en réalité présente dès 1999, au moment des opérations militaires de l'OTAN contre la Serbie. On se demandait alors si les opérations de l'OTAN, se faisant sans l'aval du Conseil de sécurité, ne pourraient pas servir de justification à une intervention turque sur l'île[761]. Même si les deux cas sont objectivement différents – la RTCN n'est reconnue que par la Turquie – la crainte de voir le Kosovo représenter un précédent peu ou prou applicable à Chypre inquiète la diplomatie grecque. Même si l'arrêt de la CIJ a explicitement distingué les cas du Kosovo et de Chypre, la crainte d'un précédent qui pourrait s'appliquer à l'île demeure la principale raison qui pousse Athènes à continuer à refuser de reconnaître le Kosovo[762].

Dans son ouvrage *The road to independence for Kosovo,* Perrit cite à ce sujet un diplomate européen proche de la Troïka :

---

[758] Henry H. Perritt, *The Road to Independence for Kosovo*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 134.
[759] Interview d'un diplomate français.
[760] Armakolas et Karabairis, 2011, p. 111
[761] Georgios Kostakos, "The Southern Flank: Italy, Greece, Turkey" in Albrecht Schnabel et Ramesh Thakur (ed.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, New York, United Nations University Press, 2000, p. 172.
[762] Interview de Ker-Lindsay. Bruno Coppieters partage cet avis (Bruno Coppieters, "Secessionist Conflicts in Europe" in Don H. Doyle (ed.), *Secession as an International Phenomenon: From America's Civil War to Comtemporary Separatist Movements*, 237–58, Athens et Londres, The University of Georgia Press, 2010, p. 239).

> « The Greeks were thinking only of Cyprus; they did not know how to distinguish Kosovo from Cyprus if Kosovo became independant ».[763]

Conscient de ce problème, le Kosovar Foreign Policy Club, conseillait à son gouvernement de clairement et explicitement distinguer les deux cas afin de convaincre les Grecs de reconnaître le Kosovo. L'argument principal était ici que la création de la RTCN résultait de l'agression armée d'un État tiers et était donc condamnable selon le droit international[764].

2.2.4. Une volonté stabilisatrice et conservatrice

À bien des égards, la Grèce apparaît comme un acteur conservateur, opposée à tout changement de frontière et à la remise en cause du fonctionnement du système international[765]. Ceci est bien sûr à relier avec l'attitude déjà décrite concernant le souci du respect du droit international. Mais cette attitude va au-delà de ces éléments. La cause est d'abord à rechercher dans la proximité de la Grèce avec le lieu de crise. Toute déstabilisation de la région aurait en effet des conséquences très négatives sur la Grèce aux niveaux humanitaires, sécuritaires et économiques.

C'est pour cette raison que la Grèce a toujours privilégié les solutions pacifiques et consensuelles. Ce fut déjà le cas au moment des opérations militaires de l'OTAN en 1999. Avant le déclenchement des bombardements, la Grèce a ainsi déployé des efforts diplomatiques intenses afin d'éviter qu'ils n'adviennent et, une fois ceux-ci commençés, afin d'arriver à une issue pacifique[766].

La Grèce a donc le même souci de stabilité régionale que les États-Unis ou les grands États européens. Mais son jugement sur l'action à mener afin d'assurer cette stabilité diffère de ces derniers. Rappelons que, dans son modèle appliqué à la politique américaine en matière de reconnaissance internationale, Paquin précise bien que la recherche de la stabilité n'est pas celle du statu quo[767]. Contrairement aux États-Unis, la Grèce semble plutôt avoir tendance à assimiler stabilité et conservatisme.

---

[763] Perritt, 2010, p. 199.

[764] Armakolas et Karabairis, 2011, p. 115. À propos de l'interdiction de reconnaître un État établi par une agression extérieure, voir le chapitre 1, section 3.3.5 de la présente thèse.

[765] Armakolas et Karabairis, 2011, p. 114.

[766] Carol Migdalovitz, "Kosovo: Greek and Turkish Perspectives", CRS Report for Congress, mai 1999.

[767] Paquin, Jonathan, *A Stability-Seeking Power : U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, pp. 28-42.

2.2.5. Le suivisme

Comme concernant Chypre, le suivisme concernant les États-Unis n'est pas vraiment opérant concernant la Grèce. Même membre de l'OTAN, ce pays a toujours développé une politique étrangère distante par rapport à Washington.

Le suivisme par rapport à l'Union européenne joue traditionnellement davantage. On notera que la Grèce a attendu de connaître l'attitude de l'ensemble des autres États membres refusant de reconnaître le Kosovo avant de prendre sa décision. On peut, sans trop se hasarder, supposer que la Grèce était hésitante sur la conduite à tenir et qu'elle aurait probablement reconnu le Kosovo si seule Chypre avait exprimé son opposition. On peut ici faire le parallèle avec l'attitude qui fut celle de la Grèce lors de deux questions sur lesquelles elle était en désaccord avec la position européenne : lors du vote de sanctions économiques contre l'URSS en 1982 et contre la Serbie en 1991. Dans les deux cas, la Grèce a suivi la position qui était celle de l'ensemble des autres États membres afin de ne pas bloquer la mise en place de ces sanctions. Dans le même temps, elle précisait officiellement sa divergence de vues[768]. Le gouvernement Tsipras agit d'ailleurs de même aujourd'hui à propos des sanctions frappant la Russie à la suite de l'annexion de la Crimée.
Cependant, la situation était toute autre à propos de la reconnaissance du Kosovo. En effet, six autres États membres[769] avaient déjà annoncé leur volonté de ne pas reconnaître le Kosovo au vu des conditions dans lesquelles l'indépendance se déroulait – à savoir l'absence d'accord avec Belgrade comme de résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce groupe informel d'État s'étant formé, Athènes évitait de se retrouver isolée au sein de l'Union européenne. La pression pour un suivisme envers la position européenne était d'autant moins forte. Nous verrons que la Slovaquie a eu un raisonnement analogue. Il convient également de noter que la Grèce n'a officiellement dévoilé sa volonté de ne pas reconnaître le Kosovo que plusieurs semaines après le Consiel européen du 18 février 2008. Au cours de ce conseil, il avait été décidé que chaque État était libre de son choix concernant la reconnaissance du Kosovo. La Grèce a donc plus aisément pu se sentir déliée d'une solidarité envers une option (la reconnaissance) qui n'était déjà plus celle de l'Union européenne.

Dans ces conditions, et même si le suivisme semble avoir constitué un déterminant important, la Grèce privilégia la solidarité avec Chypre.

[768] Concernant les sanctions envers l'URSS, voir de Wilde d'Estmael, Tanguy, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 96-100. Sur la position à l'égard des sanctions économiques contre la Serbie, voir de Wilde, 2004, pp. 69-70.
[769] Rappelons que Malte et le Portugal avaient dans un premier temps refusé de reconnaître le Kosovo. Ces deux États reconnaissent finalement le Kosovo respectivement en août et octobre 2008.

Conclusion :

Une analyse superficielle de la décision grecque de ne pas reconnaître le Kosovo pourrait faire croire que celle-ci est essentiellement due à un tropisme proserbe. C'est la conclusion à laquelle on pourrait arriver si l'on a une lecture binaire de la prise de décision qui consisterait à ne considérer qu'une alternative : reconnaissance ou refus de reconnaissance. Mais une analyse plus fine de la politique grecque permet de conclure que l'essentiel n'est pas là. En effet, si la Grèce voulait uniquement soutenir la Serbie, elle n'entretiendrait pas d'aussi bonnes relations avec le Kosovo et n'adopterait pas le rôle de médiateur que lui permettent, par ailleurs, ses bonnes relations avec la Serbie. La Grèce adopte en réalité une politique équilibrée, mais se refuse à reconnaître le Kosovo. Elle pourrait très probablement mener la même politique équilibrée en reconnaissant le Kosovo, en particulier aujourd'hui. Mais elle se refuse à franchir ce pas symbolique. La seule explication logique de cette attitude est la crainte que ce précédent puisse être nuisible, d'une manière ou d'une autre, au gouvernement chypriote grec et au règlement pacifique du conflit sur l'île.

Le cas grec dévoile ainsi un aspect original et inattendu dans notre recherche de l'influence de la crainte du précédent. Il montre en effet qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des minorités ayant des revendications indépendantistes sur son territoire. En l'occurrence ce qui joue, parmi d'autres facteurs, c'est la crainte du précédent non pas pour sa propre intégrité territoriale, mais pour un État très proche – que l'on parle de pays frère ou de relation patron-client –, en l'occurrence Chypre.

3. La Slovaquie : archétype de l'instrumentalisation politique de la question kosovare

Si les positions chypriotes et grecques à propos de la reconnaissance du Kosovo sont liées, les raisons pour lesquelles la Slovaquie et la Roumanie refusent de reconnaître le Kosovo présentent de nombreux points communs. Ces deux États presque voisins partagent en effet une politique étrangère traditionnellement proserbe et une minorité hongroise source de crainte pour la stabilité de leur État. Nous étudierons donc ces deux États, leur politique étrangère et les débats internes à propos de l'indépendance et de la reconnaissance du Kosovo successivement avant d'exposer une synthèse des enseignements à tirer les concernant.

Le refus de la Slovaquie de reconnaître le Kosovo peut, de prime abord, paraître étonnant. Assimilé aux autres États du groupe de Višegrad (tous très proaméricains), l'on pouvait imaginer un alignement sur la politique américaine et européenne et une reconnaissance du nouvel État. Il n'en a pourtant rien été. Dès lors, comment expliquer cette position ?

Il faut d'abord remarquer que la position de la Slovaquie à propos du Kosovo a évolué de manière fondamentale durant l'année 2007. À l'origine, ce pays n'est pas opposé à l'indépendance du Kosovo. Un certain nombre de câbles diplomatiques provenant de l'ambassade américaine à Bratislava (et révélées par Wikileaks) le montrent. Ils révèlent également que la diplomatie slovaque juge que l'indépendance du Kosovo est inéluctable[770]. La mise en place du gouvernement de Robert Fico en 2006 en coalition avec des partis nationalistes ne devait pas devoir changer cette situation, même si certaines opinions divergentes étaient exprimées.
Mais tout change à partir de l'année 2006 avec une attention croissante de la part de l'opinion publique et des médias sur la question du Kosovo et de son indépendance. En effet, si la politique étrangère slovaque s'est concentrée sur les Balkans à partir de 2004, le Kosovo a retenu toute l'attention de la diplomatie slovaque à partir de 2006[771]. À partir de 2007, le sujet déborde le cadre de la politique étrangère pour être débattu quotidiennement dans les médias. Jan Kubis alors ministre des Affaires étrangères déclarait ainsi :

> « Slovakia is the only country in the world, except of course Serbia, where the question of Kosovo became an important internal political topic from one day to the next »[772]

[770] Katarina Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State: The Case of Slovakia and the Kosovo Status Process*, Thèse de doctorat, Université de Londres, 2013, pp. 121-130.
[771] Sagat, Milan, « Slovak Foreign Policy toward the Western Balkans: Potemkin Villages. », *International Issues and Slovak Foreign Policy Afairs,* Vol. 17, 2008, pp. 49-50.
[772] Katarina Lezova, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », *Europe-Asia Studies,* Vol. 65, n° 5, 2013, p. 966.

Au-delà de facteurs structurels, nous verrons que c'est un jeu de politique interne, impliquant notamment l'ancien premier ministre Mikulas Dzurinda qui est à l'origine de la décision de ne pas reconnaître le Kosovo.

Afin d'expliquer la position slovaque, nous nous appuierons notamment sur le travail de Katarina Lezova et en particulier sur sa thèse de doctorat intitulée « The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State: The Case of Slovakia and the Kosovo Status Process ». Comme nous, Lezova met en concurrence les différents types de déterminants à la prise de décision en termes de reconnaissance des États. Même si nous divergeons quant à la conclusion de Lezova concernant le facteur déterminant de la prise de décision, son travail constitue une base de réflexion incontournable. Selon Lezova, la position de la Slovaquie peut s'expliquer par cinq facteurs qu'il convient de tester.

3.1 La solidarité avec la Serbie

Les liens entre élites slovaques et yougoslaves puis serbes ont des racines très anciennes. On peut remonter jusqu'à l'entre-deux guerres, quand la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie formaient la Petite Entente[773]. On peut également trouver ici l'origine du tropisme proserbe de la Roumanie et de la France. Cette proximité peut également s'expliquer par l'histoire commune avec la province serbe de Voïvodine, qui faisait, comme la Slovaquie, partie de l'empire austro-hongrois. Il y aurait ici une continuité de liens à la fois géographiques et historiques entre les populations et les élites des deux pays[774].
Cette solidarité s'était déjà exprimée lors de la campagne militaire de l'OTAN en 1999 contre la Serbie. Des partis politiques nationalistes dans l'opposition à l'époque – mais au pouvoir en 2007-2008 – avaient exalté la solidarité slave entre les deux peuples voire « l'héroïsme serbe pour empêcher l'infiltration de l'islam en Europe »[775]. Durant les débats, parfois très émotionnels, relatifs à la reconnaissance du Kosovo, les Serbes furent parfois présentés comme des voisins impossibles à trahir[776].

Néanmoins, si la solidarité avec la Serbie a joué un rôle de *« framing »* de l'opinion et des décideurs slovaques, Lezova avance qu'il ne s'agit pas d'un déterminant suffisant pour expliquer la décision slovaque. De multiples commentaires tant de décideurs que d'observateurs pointent d'autres causes plus saillantes (voir *infra*).

---

[773] Julius Lörincz, « Assisting the Painful Process of Coming in Terms with the Past. », *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs,* Vol. 17, 2008, p. 65.
[774] Vladimir Bilcik, « Foreign Policy and Security Policy Preferences. » in Darina Malova (ed.), *From Listening to Action? New Member States in the European Union*, Bratislava, Comenius University, 2010, p. 141
[775] Eliska Slavikova, "Slovakia and Kosovo: Closer Than They Seem » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, p. 35.
[776] *Ibid.*, p. 41.

On ajoutera que la majorité des États slaves de l'Union européenne ont reconnu le Kosovo (seule la Slovaquie fait exception[777]). La raison fondamentale de la position slovaque est donc à trouver ailleurs.

3.2 Le respect du droit international et la critique de l'unilatéralisme

Le respect du droit international fut également invoqué pour refuser de reconnaître l'indépendance du Kosovo. À l'instar d'autres États ayant pris la même décision, la Slovaquie considère en effet que reconnaître le Kosovo reviendrait à violer le droit et la pratique internationale en matière de reconnaissance.
Cette position est affirmée de manière on ne peut plus claire et cohérente par Miroslav Lajcak (alors secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères) :

> « In our opinion, it [the unilaterally declared independence of Kosovo] violated several provisions of international law, such as the principle, according to which the right to self-determination applies only to nations and not to national minorities. We also find it difficult to accept the fact, that the independence was not declared by mutual agreement and that the decision on the choice of the predominant legal principle was not made by the international community, represented by the United Nations Security Council, but by individual states. For the same reasons, we did not recognise the unilaterally declared independence of Abkhazia and South Ossetia. »[778]

Comme pour d'autres petits États, le respect du droit international constitue pour les Slovaques une garantie de sécurité.
Néanmoins, malgré l'affichage officiel, le souci du respect du droit international ne semble pas être la véritable raison de la position slovaque, mais plutôt une manière de la justifier. Sous couvert d'anonymat, un responsable slovaque déclarait ainsi : « the slovak position was "wrapped" in the international law argument. »[779].

[777] Même si cette question fait l'objet de controverses, les Roumains se considèrent comme étant de culture latine et non slave.
[778] Miroslav Lajcak, « Self-determination and Territorial Integrity: Ankward bed-fellows », Allocution du Ministre Slovaque des Affaires étrangères, Chatham House, Londres, 20 avril 2009 cité par Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State*, 2013, p. 102
[779] Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State,* 2013, p. 102.

3.3 La recherche de la stabilité régionale

Dans ses déclarations justifiant le refus de reconnaître le Kosovo, la diplomatie slovaque invoque également la crainte de voir l'indépendance de l'ex-province serbe et sa reconnaissance menacer la stabilité régionale. Du fait de la proximité géographique de la Slovaquie avec les Balkans, la préoccupation concernant la stabilité de cette zone est logique et relève là aussi de la sécurité nationale[780]. L'idée développée par les Slovaques est que l'indépendance du Kosovo et sa reconnaissance risquent, à moyen et long terme, de provoquer des tensions dans les Balkans et ailleurs du fait de la création d'un précédent[781].
Le premier ministre Fico, lors d'une conférence de presse avec le secrétaire général de l'OTAN, mettait en garde en octobre 2006 sur les conséquences d'une indépendance du Kosovo :

> « this decision (independence) could cause great tension in the region and at the same time, it would not be a good example for other countries that would like to solve their internal problems that way »

Ils estimaient ainsi que la décision américaine de soutenir l'indépendance était à courte vue et visait à éviter des troubles tels que ceux que le Kosovo avait connus en 2004.

Au vu des développements dans le Caucase et de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, cette interprétation ne semble pas dénuée de fondement. Mais là aussi, de nombreuses personnes interviewées par Lezova expliquaient que cet argument était utilisé pour cacher les vraies raisons du refus de la reconnaissance. Celle-ci réside plus probablement non pas dans la stabilité régionale ou du Caucase, mais dans celle de la Slovaquie elle-même.

3.4 La crainte du précédent et la minorité hongroise

Il est souvent nécessaire d'aller au-delà des communiqués officiels pour découvrir les vraies motivations derrière une décision. Cela semble être le cas pour la décision slovaque de reconnaître le Kosovo – et le reste de notre étude montre que ceci n'est pas seulement valable pour la Slovaquie.

Un diplomate européen déclarait ainsi que le « sentiment panslave » liant Serbes et Slovaques n'était pas l'essentiel. Et de préciser :

> « I quickly reached the view that the strained relations with Hungary and the actions of Hungarian politicians combined with the strong nationalist instincts of the Fico government itself were more important »[782]

[780] Slavikova, 2011, pp. 28.
[781] Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State,* 2013, p. 101.
[782] Lezova, 2013, p. 986.

De même, à propos de l'argument du respect du droit international, Pavol Demes[783] déclarait :

> « had there not been the internal Hungarian minority question we (Slovakia) would have recognised Kosovo. At the root of our policy lie Slovak-Hungarian relations, which are yet to be solved, even though both countries are in NATO. All other explanations, such as international law, are only cover-up arguments »[784]

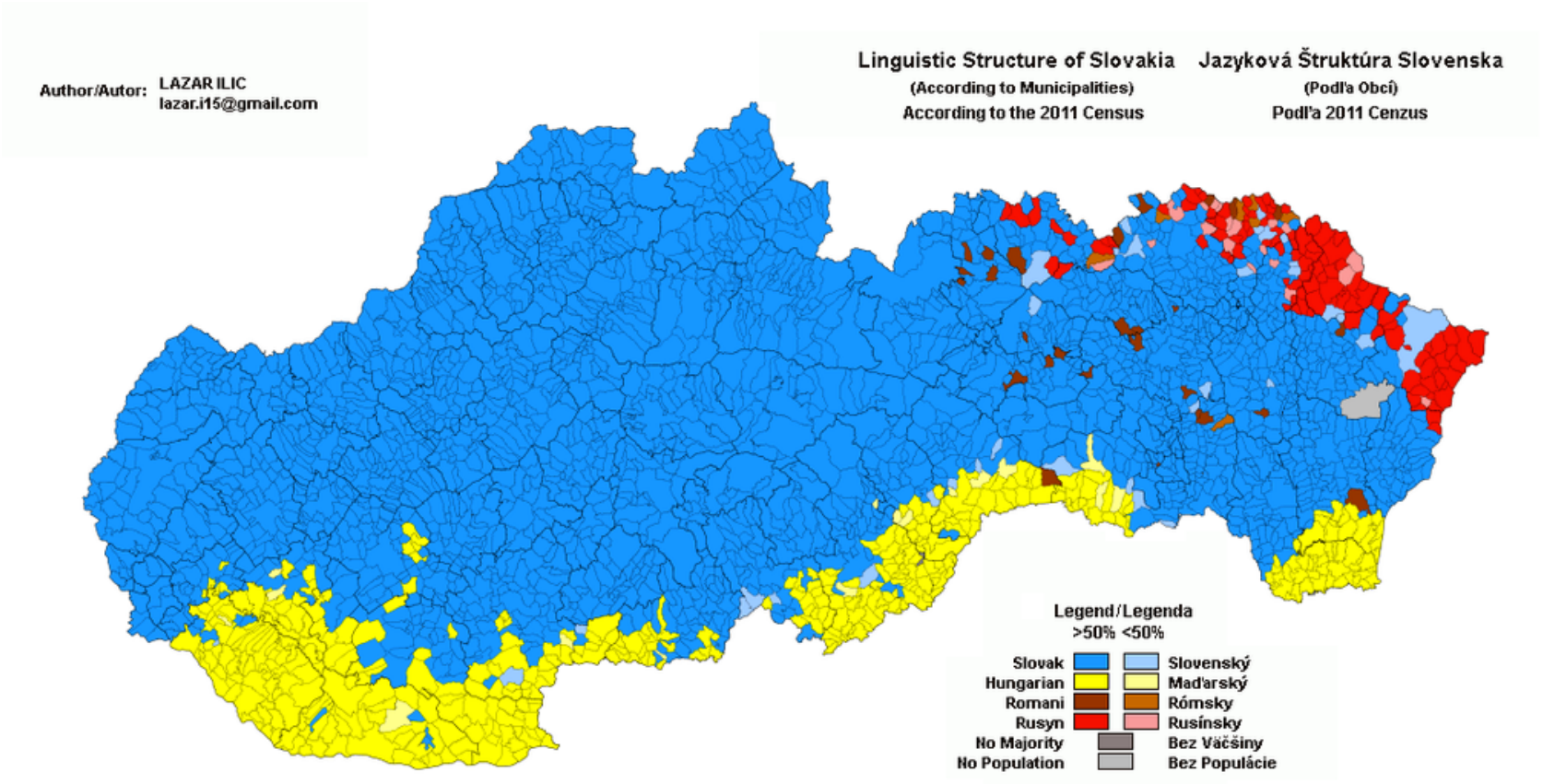
Une série d'universitaires expliquent également que la crainte du précédent et la question de la minorité hongroise constituent l'élément essentiel permettant d'expliquer le refus de la Slovaquie de reconnaître le Kosovo[785]. Selon eux, les raisons du choix du gouvernement Slovaque et surtout sa persistance sont à rechercher dans la présence au sud de la Slovaquie, à la frontière avec la Hongrie, d'une forte minorité hongroise et la crainte que les événements au Kosovo constituent un précédent dangereux à cet égard.

Nous commençons par présenter la situation avant d'étudier comment le jeu politique interne l'a rendu à ce point problématique.

3.4.1 La minorité hongroise : état des lieux et problème pour la Slovaquie

La présence hongroise en Slovaquie est, comme d'autres minorités en Europe centrale, multiséculaire. La particularité ici est qu'elle très concentrée, dans des zones situées au sud de la Slovaquie, à proximité de la frontière avec la Hongrie (voir carte ci-contre). Un peu plus de 450.000 Hongrois y vivent ce qui représente 8,5 % de l'ensemble de la population slovaque. Ceux-ci sont, depuis les premières élections libres de 1990, représentés par un parti politique, le *Strana Mad'arskej Koalície/Magyar Koalíció Pártja* (SMK). Jusqu'en 2010, ce parti recueillait entre 10 et 12 % des voix et avait donc une présence assurée au parlement. Il a également participé à plusieurs gouvernements de coalition. Un certain nombre d'associations ont également pour objet de défendre les droits collectifs de la minorité[786].

[783] Ancien ministre des Affaires étrangères de la Tchécoslovaquie (1991-1992) et ancien conseiller aux affaires étrangères du président slovaque (1993-1997).
[784] Lezova, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », 2013, pp. 986-987.
[785] Pal Dunay, « The Changing Political Geography of Europe: After EU and NATO Enlargments. », in Thierry Tardy (ed.), *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*, Londres, Routledge, 2009, p. 81 ; Denis MacShane, *Why Kosovo Still Matters*, Londres, House Publishing Ltd, 2011, p. 120 ; James Ker-Lindsay, James, *Kosovo: The Path to Contested Statehood in the Balkans*, Londres, I.B. Taurus, 2009, p. 121 ; Perritt, 2010, p. 134.
[786] Janusz Bugajski, *Ethnic Politics in Eastern Europe: A Guide to Nationality Policies, Organizations, and Parties*, Londres, M. E. Sharpe, 1994, p. 325.


Author/Autor: LAZAR ILIC
lazar.i15@gmail.com
Linguistic Structure of Slovakia
(According to Municipalities)
According to the 2011 Census
Jazyková Štruktúra Slovenska
(Podľa Obcí)
Podľa 2011 Cenzus
Legend/Legenda
>50% <50%
Slovak
Hungarian
Romani
Rusyn
No Majority
No Population
Slovenský
Maďarský
Rómsky
Rusínsky
Bez Väčšiny
Bez Populácie

Cette présence hongroise a une importance primordiale dans la vie politique slovaque, et pas seulement du fait de la présence du SMK. La relation entre la Hongrie et la Slovaquie est en effet un enjeu mémoriel et existentiel pour les Slovaques.
Historiquement, les Slovaques ont toujours vu les Hongrois comme une menace. Celle-ci est d'ailleurs une des raisons qui pousse les Slovaques à s'unir aux Tchèques pour former la Tchécoslovaquie. Il s'agit alors de se prémunir de ce voisin menaçant[787]. Les récits historiques sont notamment divergents entre Slovaques et Hongrois, chacun insistant sur les aspects douloureux du passé. Côté slovaque, il s'agit de la période austro-hongroise, durant laquelle la Slovaquie appartenait à la partie hongroise de l'Empire. À partir des années 1870, une magyarisation des populations slaves y a été opérée. Selon Dominique Wehrlé, cette politique fut proche de détruire un sentiment national slovaque alors embryonnaire[788]. Côté hongrois, la mémoire douloureuse concerne tout d'abord le traité du Trianon qui, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, a placé le tiers de la population hongroise hors de l'État hongrois. Même s'il est vrai que la Slovaquie n'est aucunement responsable du traité du Trianon, la frustration reste. Un autre contentieux mémoriel et historique concerne en revanche plus directement les relations Hongro-slovaques. Il s'agit des décrets Benes de 1946. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ceux-ci organisent l'expulsion des Hongrois et des Allemands des Sudètes. 400.000 Hongrois seront ainsi déplacés. L'abrogation de ces décrets est une demande régulière de la part du gouvernement hongrois[789]. Nous verrons que ces mémoires douloureuses ont leur importance dans la décision de la Slovaquie de ne pas reconnaître le Kosovo.

La Slovaquie, une conception unitaire de l'État-nation

Il convient de rappeler que la Slovaquie est un État-nation nouvellement créé (1993). Si l'on excepte la Slovaquie indépendante durant la seconde guerre mondiale[790], les Slovaques ont toujours appartenu à un ensemble plus important dans lequel ils étaient minoritaires (empire austro-hongrois puis Tchécoslovaquie). Il résulte de cette histoire un sentiment de fragilité et une insécurité mentale nationale.
Dès l'indépendance de la Slovaquie (1993), la question de la minorité hongroise, de son intégration et de sa relation à l'État slovaque est un sujet de débat récurrent. En tant que nouvel État, la Slovaquie est particulièrement soucieuse d'affirmer une identité propre et développe une conception unitaire de l'État-nation[791]. L'article 3 de la Constitution Slovaque énonce ainsi que le territoire de la République slovaque est un et indivisible. Cette conception est difficilement compatible avec les revendications de

[787] Frédéric Wehrlé, *Le Divorce Tchéc-Slovaque*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 30-31.
[788] *Ibidem*.
[789] Voir à ce sujet : Anne Bazin, « Les décrets Benes : De l'usage du passé dans les débats européens », *Critique internationale*, n° 21, 2003, pp. 42-49.
[790] À la suite des accords de Munich (1938), un État slovaque autonome est créé. Une République slovaque déclare son indépendance en 1939 sous l'impulsion du IIIe Reich. Même si elle est officiellement indépendante, cet État, dirigé par Mgr Tiso, est étroitement lié à l'Allemagne nazie.
[791] Lezova, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », 2013, p. 968.

droits spécifiques émanant de la minorité hongroise. La question des droits collectifs pour les minorités est un problème profond, car ce concept est étranger à la tradition juridique slovaque : la loi et la Constitution n'y reconnaissent que des droits individuels. Le souvenir de la politique de magyarisation mise en œuvre à la fin du XIXe siècle conduit également à se placer mentalement dans une logique de lutte culturelle selon laquelle les revendications hongroises peuvent menacer l'État-nation slovaque. L'idée prévaut également qu'accorder des droits collectifs peut conduire à l'autonomie territoriale[792].
Au niveau international, la politique étrangère slovaque n'a, logiquement, jamais consisté à encourager les tendances séparatistes mais plutôt à s'opposer à toute tentative de populations minoritaires de quitter des entités fédérales[793].

Enfin, le nationalisme est un courant régulièrement représenté dans les gouvernements hongrois. Les élections de 1998 voient certes le départ de Vladimir Meciar du pouvoir et le passage dans l'opposition de son parti. Il est remplacé par un gouvernement de centre droit dirigé par Mikulas Dzurinda dont le principal objectif est l'intégration à l'Union européenne et à l'OTAN. À cette occasion, le parti hongrois SMK intègre la coalition gouvernementale. Mais les nationalistes reviennent au pouvoir dès 2006, lorsque le premier ministre Robert Fico forme une coalition incluant le parti de Vladimir Meciar (le HZDS) et l'extrême droite nationaliste du Parti national slovaque (Slovenská národná strana, SNS)[794]. Dès la constitution de ce nouveau gouvernement, les observateurs pressentent que la question de la minorité hongroise va revenir au-devant de la scène.

3.4.2 Le jeu politique interne

L'interaction entre les différents acteurs est, dans le cas de la Slovaquie, typique du schéma théorique que nous avons élaboré. Les représentants de la minorité hongroise et de la Hongrie font eux-mêmes le lien avec le Kosovo alors que l'opposition met la pression sur le gouvernement en lui demandant de ne pas le reconnaître.

L'action de minorité hongroise

Le SMK demande depuis longtemps une autonomie au moins culturelle pour la région où réside la minorité hongroise. À ce sujet, le lien avec le Kosovo est d'ailleurs fait dès 2006, lorsque Miklós Duray, vice-président du SMK déclarait lors d'une conférence à Budapest que la communauté internationale refuse le droit à l'autodétermination aux

[792] *Idem.*
[793] Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State*, 2013, p. 98.
[794] Le SMER de Robert Fico sera même suspendu de participation au Parti socialiste européen (PES) durant deux ans pour s'être allié au SNS.

Hongrois de Slovaquie, ajoutant que les Albanais du Kosovo l'auront probablement avant eux[795].
Ces demandes se durcissent à la suite de dissensions à l'intérieur du SMK qui voient la ligne dure du parti l'emporter suite à l'élection d'un nouveau président en mars 2007 (Pál Csáky). La nouvelle direction du SMK demanda ainsi une compensation financière pour l'application des décrets Benes à la fin de la Seconde Guerre mondiale[796].

Un autre acteur à considérer est le Conseil Autonome des Hongrois du Bassin Carpathique (*Kárpát-Medencei Magyar Autonómia Tanács*, KMAT). Fondé par le pasteur hongrois de Roumanie Lazlo Tokes, ce conseil rassemble des représentants des minorités hongroises de six États de la région. L'une de ses revendications est la création d'une eurorégion qui rassemblerait les zones où les Hongrois sont majoritaires ou constituent une minorité importante[797].
Tant le KMAT que le SMK soutiennent le plan Ahtisaari, y voyant une évolution éventuellement transposable dans leur propre situation. Même s'ils nient une quelconque volonté d'indépendance, il est indéniable qu'ils font eux-mêmes le lien entre leur situation et celle des Albanais du Kosovo[798]. Ce positionnement a été qualifié de *« very stupid »* par un diplomate qui lui reproche d'avoir crispé le gouvernement slovaque sur cette question[799].

L'influence des mauvaises relations slovaquo-hongroises

La particularité des minorités hongroises est qu'elles sont soutenues par le gouvernement de Budapest. Cet élément ajoute encore à la crispation, tant en Roumanie qu'en Slovaquie.
Du point de vue de l'affirmation nationaliste, l'État hongrois n'est en effet pas en reste. Dès 1994, le premier ministre Antall déclarait en effet que si, au terme de la Constitution, il était le Premier ministre de 10 millions de citoyens hongrois, il voulait être le Premier ministre de 15 millions de Hongrois. Cette volonté de représentation des minorités hongroise vivant à l'étranger entrait en conflit direct avec la volonté slovaque de construire un État nation[800]. Le successeur de Antall, Gyula Horn, revint d'ailleurs sur ces déclarations. Mais l'arrivée au pouvoir de Viktor Orban en 1998 a vu la Hongrie renouer avec une politique nationaliste. Dès avant son élection, Viktor Orban avait ainsi demandé à ce que l'annulation des décrets Benes soit une condition à l'adhésion de la République tchèque et de la Slovaquie dans l'Union européenne.

[795] Lezova, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », 2013, p. 971.
[796] *Ibid.*, p. 974.
[797] Lavinia Busca, « European integration and ethnic mobilization » in Elisabeth Prügl et Markus Thiel (ed.), *Diversity in the European Union*, Palgrave, New York, 2009, pp. 215-216.
[798] Lesova, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », 2013, pp. 985-986.
[799] Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State*, 2013, p. 204
[800] Kiss, Balazs et Csaba Zahoran, « Hungarian Domestic Policy in Foreign Policy », *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs,* Vol. 16, n° 2, 2007, p. 47.

La manifestation la plus problématique de cette politique fut la promulgation en 2001 de la « Loi relative aux Hongrois vivant dans les pays voisins ». L'objectif affiché était d'aider les minorités hongroises à l'étranger à préserver leur identité, leur langue et leur culture tout en leur donnant le droit de vote sur le territoire Hongrois. Cette loi fut sévèrement critiquée par les gouvernements slovaque et roumain, ce dernier saisissant la Commission de Venise sur cette question. Cette Commission conclut à la nécessité d'un accord entre la Hongrie et les États où résidaient les minorités hongroises. Un tel accord ne fut finalement conclu qu'avec la Roumanie. Le gouvernement slovaque fit simplement une déclaration commune avec son homologue hongrois qui vidait en réalité la loi de sa substance[801].

Quelques années plus tard, débute une période d'extrême tension entre la Slovaquie et la Hongrie. Courant de 2006 à 2010, elle commence dès la formation du premier gouvernement Fico en juillet 2006. Ce gouvernement intègre en effet le parti d'extrême-droite SNS, alors 3ème parti slovaque, violemment anti-hongrois et anti-rom. L'arrivée du SNS au pouvoir est trés critiquée en Europe et spécifiquement en Hongrie. Cette période alterne les incidents isolés mais médiatisés entre citoyens Hongrois et Slovaques et les mesures plus politiques. Dans la première catégorie, citons l'agression (réelle ou imaginaire) d'une étudiante hongroise en Slovaquie ou l'arrestation par la police de deux professeurs d'écoles hongroises à Bratislava durant une visite scolaire. Intervenants juste après la formation du gouvernement Fico, ces incidents ont accrédité l'idée d'une « hongrophobie » en Slovaquie. La tension monte encore le 20 septembre 2007, lorsque le Parlement slovaque confirme les décrets Benes. A ceci s'ajoutent les deux visites non officielles du président hongrois László Sólyom dans le sud de la Slovaquie à l'invitation du SMK. Lors de la seconde, en octobre 2007, il critiqua la résolution du parlement slovaque à propos des décrets Benes. Le résultat en fut de fortes protestations de la part de Bratislava d'autant que, durant aucune des deux visites, le président hongrois ne demanda à rencontrer son homologue slovaque. Une autre visite prévue en 2009 fut annulée. Le gouvernement slovaque lui avait tout simplement refusé l'entrée dans le pays.

Tant les visites du président hongrois que les lois et décrets concernant les Hongrois de Slovaquie sont importants si l'on veut comprendre le lien entre la minorité hongroise et la « mère patrie ». Du point de vue slovaque, il ne s'agit donc pas simplement de gérer une minorité mais de contenir les tentatives d'ingérence de la part du gouvernement hongrois. On peut ici parler d'irrédentisme culturel ou politique – sachant qu'il n'est pas question d'irrédentisme territorial. Tous ces éléments font que la question des minorités hongroises est on ne peut plus sensible en Slovaquie. Du fait des interventions du gouvernement hongrois, l'idée que l'on touche à la souveraineté du pays est largement admise.

[801] Fondation Robert Schuman, « La loi sur le statut des Hongrois d'outre-frontières », Synthèse n°102, 8 septembre 2003. En ligne : http://www.robert-schuman.eu/fr/syntheses/0102-la-loi-sur-le-statut-des-hongrois-d-outre-frontieres. Site consulté le 16 janvier 2017.

Remarquons que cette période de tensions entre les deux États débute pécisément au moment où les discussions autour du statut final du Kosovo entre dans une phase décisive. L'exploitation politique de cette situation amène à penser que la reconnaissance du Kosovo a été une victime collatérale des relations hongro-slovaques.

Le coup politique de Dzurinda

Dans un tel contexte, on comprend en effet que la question du Kosovo soit particulièrement sensible et que les Slovaques s'identifient aux Serbes. Le lien entre ces deux régions méridionales à majorité non slave dont disposent à la fois la Slovaquie et la Serbie a été fait par les politiques et les médias slovaques.

Mais l'élément déclencheur qui mènera à la non-reconnaissance du Kosovo par la Slovaquie est constitué par l'initiative de l'ancien premier ministre Mikulas Dzurinda au Parlement slovaque. En février 2007, il présente un projet de résolution refusant le plan Ahtisaari et l'indépendance du Kosovo sans le consentement de la Serbie. Jouant sur les peurs déjà évoquées, Dzurinda précise bien que l'indépendance du Kosovo a des implications pour la situation de la minorité hongroise en Slovaquie[802]. L'objectif est alors de déstabiliser la coalition gouvernementale.
Or il n'est pas très difficile de mettre en difficulté le gouvernement sur de tels sujets. En effet celle-ci comprend, outre le parti du premier ministre, deux partis nationalistes : le HZDS (ancien parti de Vladimir Meciar) et surtout le SNS, considéré comme ultranationaliste du fait de ses propos envers les Hongrois et les Roms. Rappelons que ces deux partis, alors dans l'opposition, avaient dénoncé les bombardements de l'OTAN en 1999 et le soutien du gouvernement slovaque, dirigé alors par Dzurinda, à cette opération. Huit ans plus tard, les rôles ont été échangés, mais opposition comme gouvernement jouent toujours au même jeu. La différence est que, cette fois, le gouvernement sera forcé de céder sous la pression. Si le premier ministre Fico était favorable à la reconnaissance du Kosovo et pouvait raisonnablement espérer le faire accepter par ses partenaires de coalitions, ceci n'était plus possible après la manoeuvre politique de Dzurinda.
Il est cependant intéressant de constater que le gouvernement slovaque lui-même s'est toujours gardé de faire un lien entre les Albanais du Kosovo et les Hongrois de Slovaquie. Il a même souligné à plusieurs occasions qu'il n'y avait pas de similitude entre les deux situations[803].

Les débats qui s'engagent au parlement sur le projet de résolution de Dzurinda sont très vifs et passionnés. Le 28 mars 2007, ils aboutissent à une déclaration votée à l'unanimité des députés – seuls 18 parlementaires du SMK s'abstinrent – refusant

[802] Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State*, 2013, p. 139.
[803] Slavikova, 2011, p. 42.

l'indépendance du Kosovo imposée à la Serbie et engageant les parties à poursuivre la négociation. Même si le ministre slovaque des Affaires étrangères et son administration ont continué à penser qu'il était préférable de reconnaître le Kosovo, le gouvernement ne pouvait contredire le Parlement sur ce sujet.

3.4.3. Les raisons de la crispation : le plan Ahtisaari et la question des droits collectifs

Le jeu politique s'est donc emballé très vite et le lien s'est effectué dans l'esprit de tous entre des situations fort différentes. Non seulement la situation sur le terrain n'est pas comparable entre Albanais du Kosovo et Hongrois de Slovaquie, mais ces derniers ne réclament ni l'indépendance, ni le rattachement à la Hongrie et même pas une autonomie territoriale. Afin de comprendre comment le lien s'est tout de même effectué, il est nécessaire de s'attarder plus précisément sur ce qui pose problème dans le Plan Ahtissari et pourquoi cela est particulièrement problématique pour la Slovaquie. Ceci permet d'expliquer tant la décision de ne pas reconnaître le Kosovo que la persistance de cette position jusqu'à aujourd'hui.

Les droits collectifs accordés aux minorités

La crainte de l'indépendance ou d'un rattachement à la Hongrie de la région à majorité hongroise a parfois été évoquée, et instrumentalisée, afin d'attiser les peurs. Mais en réalité, le principal problème pour les Slovaques n'est pas l'indépendance du Kosovo, mais le fait que le Plan Ahtisaari énonce une série de droits collectifs dont devraient bénéficier les minorités. L'annexe II, article 3 du plan intitulé « Droits des Communautés et de leurs membres » donne des droits individuels mais aussi collectifs aux minorités[804]. Outre la protection de la langue et de la culture de ces communautés, cet article prévoit pour elle une représentation garantie aux niveaux politiques et dans l'administration ainsi qu'une capacité de blocage pour certaines questions sensibles.
Peu après que le Plan Ahtisaari eut été présenté au Conseil de sécurité de l'ONU, un débat débuta au parlement slovaque à propos de l'attitude à avoir par rapport à celui-ci. Lors de ces débats, il apparaît clairement que ce qui posait véritablement problème aux Slovaques concerne les droits collectifs accordés aux minorités. Schématiquement, le raisonnement défendu par les opposants à la reconnaissance du Kosovo est le suivant : si la Slovaquie avait accepté le plan Ahtisaari et la reconnaissance de droits collectifs aux minorités au Kosovo, comment aurait-il pu refuser ces mêmes droits à leur minorité hongroise ?

Après la déclaration d'indépendance du Kosovo, l'utilisation de ces dispositions du Plan Ahtisaari pour avancer des revendications de droits collectifs ne se fit pas attendre. Dès le mois de mars 2008, le Conseil Autonome des Hongrois du Bassin Carpatique

[804] Nations-Unies, Conseil de sécurité, « Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo », 26 mars 2007, S/2007/168, p. 6.

(KMAT) demande officiellement l'aide de l'OTAN et de l'UE afin d'assurer le droit à l'autodétermination des minorités hongroises. Le président du KMAT annonce qu'il compte mettre cette question à l'agenda du sommet de l'OTAN à Bucarest d'avril 2008 et demander aux États de l'Alliance atlantique de soutenir les efforts d'autonomie démocratique, en cohérence avec le plan Ahtisaari pour le Kosovo. En 2009, le vice-président du SMK, Miklos Duray précise ce qu'il entend par autonomie et droit à l'autodétermination des Hongrois en Slovaquie. Il s'agit d'une autonomie « personnelle » ou culturelle. Une autonomie territoriale ne lui apparaît en revanche pas envisageable. Nous sommes donc loin d'une avancée vers l'indépendance. Mais Duray remarque, pour le regretter, que ces demandes sont systématiquement rejetées du fait que l'autonomie est toujours vue en Slovaquie comme « la dernière étape avant l'indépendance »[805]. La question de l'autonomie fut encore soulevée par Viktor Orban, avant qu'il ne redevienne Premier ministre, lors d'une visite en octobre 2009 au congrès du SMK où il proclame que toute communauté nationale a droit à l'autonomie[806]. En mars 2011, une résolution du KMAT affirme à l'unanimité que le « statut d'autonomie constitue la meilleure garantie pour l'existence et le développement » des minorités hongroises[807]. Lors de la même assemblée, ils appuient leur demande d'autonomie sur une interprétation du plan Ahtisaari pour le Kosovo. L'indépendance de ce pays constitue selon eux un cas où le « principe wilsonien de l'autodétermination s'opposait au principe de l'intégrité territoriale ». Ils estiment aussi que les « dispositions relatives aux minorités du plan Ahtisaari soutenu par la majorité des États membres » établissent que « la normalisation des relations entre majorité et minorité n'est possible que par la garantie des droits collectifs des communautés nationales »[808].

Une question identitaire

Si cette question des droits collectifs aux minorités est particulièrement sensible, c'est qu'elle touche à l'identité même des Slovaques et la conception de leur « État-nation ». Cette sensibilité s'explique d'abord par un « irrédentisme » hongrois d'une nature particulière. Certes, il ne s'agit pas de reconquérir des territoires mais d'avoir une influence sur ce qui s'y passe. Le concept ambigu de « nation hongroise unie » renforce cette impression et permet de comprendre pourquoi la Slovaquie peut se sentir menacée.

Mais, selon Eliska Slavikova, le débat autour de la question du Kosovo a davantage à voir avec les mythes et les émotions qu'avec des considérations de politique internationale. Ce débat ne traite en réalité pas de la Serbie, du Kosovo ou de l'Union

[805] Lezova, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », 2013, p. 976.
[806] *Ibid.*, p. 977.
[807] Hungarian Autonomy Council, « Hungarian Communities Call for Autonomy in Brussels », Communiqué de presse, 2 mars 2011.
[808] Hungarian Autonomy Council, « Resolution on European stability and on Traditionnal National Communities », Communiqué de presse, 3 mars 2011. Lien : http://www.tokeslaszlo.eu/article/kmat_brussels_resolution2. Consulté le 26 janvier 2015.

européenne mais du « nous » (les Slovaques)[809]. L'aspect identitaire voire existentiel est donc important. La présence de la minorité hongroise touche à ces aspects et la question de savoir si les Hongrois de Slovaquie sont véritablement Slovaques est très présente. Le fait que le gouvernement hongrois leur propose la double nationalité et un lien avec la « mère patrie » renforce les questions sur cette identité incertaine.
À l'appui de cette idée, Lezova cite l'anthropologue Juraj Buzalka :

> « la politique slovaque à l'égard du Kosovo est avant tout dictée par la peur de l'acceptation de la multiethnicité dans son propre État, et donc principalement par la peur de la minorité hongroise ».

On touche ici au fondement de ce jeune État-nation (ou qui tente de l'être) qui s'est toujours construit dans une conception unitaire. Cet élément est parfaitement cohérent avec le refus des Slovaques des droits collectifs pour les minorités tel qu'ils sont présentés dans le plan Ahtisaari. Si l'on accorde de tels droits collectifs à la minorité hongroise, c'est bien qu'il existe une minorité. Et l'on est alors obligé de reconnaître le caractère multiethnique de la Slovaquie.

Ce sentiment de fragilité est entretenu par un discours nationaliste décrivant le peuple slovaque comme constamment dominé (par les Autrichiens, par les Hongrois puis par les Tchèques). D'un point de vue beaucoup plus concret, le sentiment de fragilité politique face à la minorité hongroise – soutenue par la Hongrie – est exprimé par l'ancien premier ministre Carnogursky. Selon lui, depuis que Viktor Orban est au pouvoir, l'objectif de l'autonomie territoriale pour la minorité hongroise de Slovaquie est clair et répété à chaque conférence d'une minorité hongroise vivant à l'étranger. Selon lui, la Slovaquie est probablement perçue par le gouvernement hongrois comme le voisin le plus faible et, par conséquent, celui où l'autonomie pourrait être acquise en premier lieu.[810]

[809] Eliška Sláviková, « Ako SDKÚ zachránila slovenskú reputáciu », *Strategické štúdie,* Vol. 3, 2007, p. 3 citée par Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State*, 2013, p. 103.
[810] Lesova, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », 2013, p. 979.

3.5 Le suivisme : pressions américaines et volonté d'unité européenne

Le souci de ne pas s'aliéner les États-Unis et de ne pas briser l'unité de l'Union européenne sur la question du Kosovo constitue des préoccupations essentielles de la diplomatie slovaque[811].

En ce qui concerne la relation avec les États-Unis, l'on pouvait s'attendre à un certain suivisme de la part de la Slovaquie, à l'instar des autres membres du groupe de Visegrad. La diplomatie américaine était en relation constante avec les autorités slovaques dès 2006 sur la question du Kosovo et ne manquait pas de mettre une pression certaine pour que celles-ci rallient leurs vues[812]. Le fait que la Slovaquie fut membre non permanent du Conseil de sécurité à cette période (2006-2007) en faisait un allié important. Un certain nombre de câbles diplomatiques montrent que les États-Unis étaient soucieux de s'assurer le soutien de la Slovaquie. Les bonnes relations entre Slovaques et Serbes conduisent d'ailleurs les États-Unis à envisager un rôle d'influence de la Slovaquie auprès d'eux. Rappelons qu'à cette période, Miroslav Lajcak est à la fois secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et responsable de la supervision pour l'Union européenne du référendum d'indépendance au Monténégro.

La volonté de préserver l'unité européenne a joué bien plus encore. Pour cette raison, le gouvernement slovaque tenait à se situer dans la tendance globale favorable à la reconnaissance[813]. Cette préoccupation est réaffirmée en janvier 2007[814].

Tous ces arguments auraient pu jouer – et ont joué dans les faits – en faveur d'une reconnaissance du Kosovo par la Slovaquie. Mais le problème est qu'ils ne portaient pas au-delà du ministère des Affaires étrangères slovaque. Or une fois le débat au parlement initié par Dzurinda la question se déplace dans la sphère médiatico-politique. La question de la reconnaissance du Kosovo devient alors l'objet d'une lutte entre le ministère des Affaires étrangères et le premier ministre Robert Fico. La diplomatie slovaque tient avant tout à préserver de bonnes relations avec les alliés européens et américains, alors que le second est contraint par le débat politique interne. Signe de cette divergence, la Slovaquie est aux côtés des autres membres occidentaux du Conseil de sécurité lors d'une déclaration commune, le 19 décembre 2007, demandant de prendre une décision rapide concernant le statut final du Kosovo.
Les États-Unis tenteront une dernière fois de faire pression directement sur Dzurinda, menaçant la Slovaquie d'isolement au sein de l'OTAN. Mais cette tentative n'eut aucun

[811] Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State*, 2013, p.128.
[812] *Ibid.*, p. 123.
[813] Ambassade des États-Unis à Bratislava, « President and PM improvise on Kosovo », 6 octobre 2006, référence ID06Bratislava807.
[814] Ambassade des États-Unis à Bratislava, « Slovak MFA supports EU positions on Kosovo », 10 janvier 2007, référence 07BRATISLAVA16_a. En ligne : http://wikileaks.org/cable/2007/01/07BRATISLAVA16.html. Consulté le 25 janvier 2017.

succès[815]. Les Européens furent également très actifs dans leurs tentatives de convaincre les Slovaques de changer d'avis.

L'importance du suivisme est particulièrement patente si l'on sait que la Slovaquie craignait plus que tout d'être isolée dans son refus de reconnaître le Kosovo et de se retrouver être le seul État membre avec Chypre dans cette situation. Dans cette hypothèse, la Slovaquie aurait probablement fini par reconnaître le Kosovo[816]. Mais c'est un autre scénario qui a vu le jour avec le refus de cinq membres de l'UE de reconnaître le Kosovo.

Concernant la capacité de pression externe, Lezova compare le soutien slovaque à la campagne de bombardement de 1999 et à l'invasion de l'Irak en 2003 avec l'attitude de même pays à propos du Kosovo. Selon elle, une des différences essentielles tient au fait que la Slovaquie est déjà membre de l'OTAN et de l'UE au moment où la question de la reconnaissance du Kosovo se pose[817]. C'est particulièrement vrai pour l'Union européenne qui ne dispose d'aucun réel moyen de pression sur un État membre récalcitrant en matière de politique étrangère[818]. En d'autres termes, la Slovaquie ayant déjà été admise dans ces deux institutions, les moyens de pression étaient paradoxalement moins importants qu'à l'époque où ils espéraient y entrer.

Il faut bien avoir conscience que la Slovaquie n'a pas pour habitude de se comporter de manière isolée et unilatérale par rapport à ses alliés européens ou à ses voisins. Bien au contraire, la diplomatie de ce pays a toujours été impliquée dans les crises balkaniques. Ce fut surtout le cas de la séparation entre la Serbie et le Monténégro, lors de laquelle Miroslav Lajcak fut un des deux médiateurs entre les parties. Durant les discussions autour du statut du Kosovo, la Slovaquie est impliquée mais elle aurait probablement voulu l'être davantage. Le ministre slovaque des Affaires étrangères met en garde, dès 2006, les représentants américains quant à une opposition de la Russie à l'indépendance du Kosovo[819]. De même, la présence de la Slovaquie au Conseil de sécurité lui permet d'être partie prenante des discussions même si ses moyens d'influence sont faibles[820].
Ce que nous voulons souligner c'est que la Slovaquie n'a pas pris la décision de ne pas reconnaître le Kosovo de manière individualiste, sans égard pour ses alliés traditionnels ou les États de la région. Il s'agit plutôt d'un acteur responsable qui tente de jouer son rôle de médiateur sans y parvenir.
Cet aspect se manifeste après l'indépendance du Kosovo par l'attitude accommodante et pragmatique de la Slovaquie. Ainsi celle-ci accepta les passeports kosovars dès novembre 2008 pour les cas relevants de raisons humanitaires avant de lever cette

[815] Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State*, 2013, pp. 139-141.
[816] *Ibid.*, p. 167.
[817] *Ibid.*, p. 209.
[818] *Ibid.,* p. 215.
[819] *Ibid.*, p. 129.
[820] *Ibid.*, pp. 98-99.

restriction en juillet 2012[821]. La Slovaquie a par ailleurs voté en faveur de l'adhésion du Kosovo à la banque mondiale en 2009 à la suite de pressions spécifiques des États-Unis à ce sujet. Elle a également voté en faveur de l'intégration du Kosovo à la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) en 2012.

[821] Seuls les passeports diplomatiques kosovars ne sont pas reconnus.

4. La Roumanie : entre Serbie, Hongrie et Moldavie

Par bien des aspects, les raisons conduisant la Roumanie à ne pas reconnaître le Kosovo sont comparables à celles de la Slovaquie. Outre une proximité historique et diplomatique avec la Serbie, la Roumanie a en effet, comme la Slovaquie, une minorité hongroise conséquente sur son sol. Comme la Slovaquie, la Roumanie prévoyait, au moins jusqu'en mai 2006, de reconnaître le Kosovo. Dans un câble diplomatique de l'ambassade des États-Unis à Bucarest, le président Basescu s'engageait ainsi, malgré ses réserves, à soutenir l'indépendance du Kosovo[822]. L'élément déclencheur de la mise à l'agenda interne de cette question est également politique. Celle-ci a en effet été instrumentalisée par le président Basescu. Malgré ces éléments communs, un certain nombre de différences avec la Slovaquie sont à pointer.

Mais avant d'expliquer la politique roumaine concernant la reconnaissance du Kosovo, commençons par la décrire. Mentionnons d'abord que la Roumanie fait partie des rares pays européens à s'être officiellement et explicitement opposé à la reconnaissance du Kosovo avant la déclaration d'indépendance[823]. La position officielle de la Roumanie énonce que la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo est à la fois illégale du point de vue du droit international et dangereuse pour la stabilité régionale[824]. Le gouvernement roumain a même eu une attitude active afin d'éviter qu'un consensus international n'émerge sur la reconnaissance du Kosovo[825].
Très concrètement, le 18 février 2008, soit le lendemain de la déclaration d'indépendance du Kosovo, les deux chambres du Parlement roumain adoptent une déclaration confirmant que leur pays ne reconnaîtrait pas la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo. Le consensus national entre majorité et opposition est quasiment complet. Seuls les 27 représentants de l'Union démocrate magyare de Roumanie (UDMR) votèrent contre. L'avis de la CIJ concernant le Kosovo ne remit pas en cause cette opposition. Au contraire la Roumanie, déçue par le contenu de cet avis, a tenté d'en réduire la portée et a continué à argumenter contre la reconnaissance. Depuis lors, le discours officiel roumain quant à la non-reconnaissance du Kosovo n'a pas varié[826].

[822] Ambassade américaine à Bucarest, « Romania pledges support on Kosovo independence during Wisner visit », référence Wikileaks : ID 06Bucharest881, 30 May 2006, § 7. Lien : http://wikileaks.org/cable/2006/05/06BUCHAREST881.html. Consulté le 4 janvier 2017.
[823] Mircea Micu, "The Europeanization of Romanian Foreign Policy: Mitigating European and National 'Mifits' in the International Criminal Court and Kosovo Cases", *Romanian Journal of European Affairs,* Vol. 11, n° 4, 2011, p. 58.
[824] « Saying No to Kosovo Independence », *BBC News*, 5 mars 2008 ; Claudia Ciobanu, "Romania Schizophrenic over Independence", *IPS News agency*, 18 février 2011.
[825] Zsuzsa Csergo, « Kosovo and the Framing of Non-Secessionist Self-Government Claims in Romania », *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, n° 5, 2013, p. 893.
[826] Micu, 2011, p. 62.

En quelques années, la Roumanie est donc passée d'un soutien à l'indépendance du Kosovo à une opposition résolue. Une telle évolution peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

4.1 Le suivisme : de la difficulté à concilier refus de reconnaissance et tropisme occidental

Au regard de la politique étrangère générale menée par la Roumanie, le refus de reconnaître le Kosovo n'a rien d'évident. Depuis la fin du communisme, la Roumanie a en effet constamment cherché à se rapprocher des institutions occidentales que sont l'Union européenne et l'OTAN. Concernant cette dernière institution et la proximité avec les États-Unis, la politique roumaine est constante et sans ambiguïté – à l'inverse de ce que l'on a pu constater dans d'autres pays de la zone comme la Bulgarie et la Slovaquie. Dans ces circonstances, le suivisme joue un rôle particulièrement puissant. Les pressions venant des partenaires européens et, surtout, de Washington pour reconnaître le Kosovo furent ainsi décrites comme particulièrement fortes par des officiels roumains[827]. Au niveau du débat interne, il est intéressant de constater que les critiques à l'encontre de la décision de ne pas reconnaître le Kosovo concernaient surtout le risque de voir la Roumanie s'aliéner les États-Unis et s'isoler en Europe[828]. En Roumanie comme ailleurs, le suivisme fut donc l'argument principal poussant à reconnaître le Kosovo. Mais celui-ci fut principalement porté par des diplomates et des observateurs spécialisés. Des diplomates roumains ont notamment déploré les dégâts en terme d'image de la position roumaine qui, contrairement à la Slovaquie, ne s'est pas accompagné de propositions constructives[829]. Globalement, le débat public roumain autour de la question du Kosovo a été largement univoque et beaucoup moins vif et approfondi qu'en Slovaquie[830].

Coupler la non-reconnaissance du Kosovo à la volonté de participer à la stabilisation de la région et à être fidèle aux partenaires européens n'est pas chose aisée. La contradiction entre ces deux éléments de politique étrangère a probablement été la plus apparente lorsque la Roumanie, refusant de reconnaître le Kosovo, promettait une contribution particulièrement importante à l'opération EULEX. Ceci entraîna un débat intense en Roumanie où certains estimaient qu'une contribution à EULEX équivalait à une reconnaissance *de facto* du Kosovo. La question fut finalement résolue par l'ONU qui accepta, en juin 2008, d'inscrire cette opération dans le cadre de résolution 1244 du Conseil de sécurité[831]. Au prix de quelques acrobaties logiques et juridiques, la

[827] Interviews anonymisées réalisées par Mircea Micu (Micu, 2011, p. 60).
[828] Oana Popescu, "The Current State of Relations between Romania and Kosovo and Prospects for Evolution" in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, p. 67
[829] *Ibid.*, p. 68.
[830] Les critiques furent tout de même particulièrement virulentes lorsque le président Basescu décida de boycotter le sommet des chefs d'État d'Europe centrale et orientale en mai 2011 à cause de la présence du Kosovo (Popescu, 2011, p. 67).
[831] Micu, 2011, p. 59.

Roumanie considère officiellement qu'EULEX est une mission visant à la stabilisation de la Serbie, État dont le Kosovo fait, selon elle, toujours officiellement partie[832].

Même si cette contradiction a pu être surmontée, l'écart entre la logique pro-européenne et ce qu'a imposé la politique domestique est particulièrement important[833]. Mais l'action conjuguée du tropisme pro-serbe, de la peur du précédent tant au niveau domestique que régional (Transnistrie), et de l'exploitation politique faite par Basescu de cette situation a fait prendre à la Roumanie une décision loin d'être évidente au vu de ses orientations de politique étrangère.

4.2 Le tropisme pro-serbe et la recherche de la stabilité

Au moment de la déclaration d'indépendance du Kosovo et durant toute l'année 2008, la diplomatie roumaine a très clairement soutenu la Serbie. En ce sens, la Roumanie s'inscrivait dans la continuité d'une politique régionale traditionnellement pro-serbe, parfois teintée d'irrationalité[834].
Le tropisme pro-serbe est largement présent en Roumanie, y compris dans la population. Même si les Roumains ne se considèrent pas comme Slaves mais Latins[835], les deux peuples partagent en effet la même religion et une histoire commune. Celle-ci est notamment marquée par la lutte contre l'occupation ottomane. La proximité a perduré durant la période communiste, lors de laquelle la Yougoslavie était vue comme un allié régional[836]. Si la Roumanie faisait partie du Pacte de Varsovie, le régime Ceauscescu (1965 – 1989) affichait en effet une certaine distance par rapport à l'URSS. Une fois la page communiste tournée, la Roumanie a eu pour principal objectif de politique étrangère l'intégration des structures occidentales que sont l'Union européenne et l'OTAN. Ce dernier objectif est clairement entré en contradiction avec le soutien à la Serbie lors des bombardements de l'OTAN en 1999. À cette époque, c'est la volonté d'intégration au monde occidental qui a prévalu. Mais le président roumain se dit par la suite déçu des aides de l'OTAN et de l'Union européenne en compensation des pertes économiques pour son pays consécutives aux opérations militaires de l'Alliance atlantique[837]. L'ouest de la Roumanie, région la plus riche du pays, est en effet très lié à la Serbie, tant du point de vue économique qu'humain. Paradoxalement, la campagne de l'OTAN a plutôt renforcé les liens entre les deux pays du fait de l'aide apportée tant par le gouvernement que la population roumaine aux

[832] *Ibid.*, pp. 60-61.
[833] *Ibid.*, p. 61.
[834] Popescu souligne ainsi que la Roumanie a souvent reçu peu en retour de la part de la Serbie (Popescu, 2011, pp. 60-61).
[835] L'homme politique et historien Nicolae Iorga, théoricien de l'identité roumaine, parle ainsi de son pays comme d'« une île de latinité dans un océan slave ».
[836] Csergo, 2013, p. 893.
[837] Popescu, 2011, p. 55.

Serbes ayant subi les bombardements[838]. Un sentiment de remords voire de culpabilité à l'égard des Serbes s'est également développé à ce moment-là[839].
La proximité avec la Serbie – certains diront la simple connaissance du pays – se retrouve dans l'argument selon lequel il ne faut pas confondre la Serbie de 1999 avec celle de 2008. Répondant à l'argument de la *remedial secession,* le secrétaire d'État aux Affaires étrangères Bogdan Aurescu soulignait ainsi qu'une déclaration d'indépendance ne pouvait se baser sur des circonstances présentes il y a dix ans, mais qui n'étaient plus d'actualité[840].

La recherche de la stabilité régionale

Cette attitude pro-serbe doit aussi être rapprochée du souci de stabilité régionale qui a incontestablement été l'une des raisons pour la Roumanie de s'opposer à l'indépendance du Kosovo. Les Roumains voyaient en effet d'un mauvais oeil des modifications territoriales s'opérer dans son voisinage immédiat[841]. Si la Roumanie avait, à l'instar des Occidentaux, le souci la stabilité régionale la meilleure manière de l'assurer était selon eux bien différente.
Comme la Slovaquie, la Roumanie a voulu jouer de sa bonne relation avec la Serbie pour tenter de trouver une issue à la crise en tentant d'influer sur les orientations politiques serbes[842]. Se présentant comme l'avocat de la cause serbe à l'intérieur de l'Union européenne, la Roumanie a encouragé les tendances pro-européennes à l'intérieur de la Serbie, personnifiées par Boris Tadic[843]. Cette évolution de la Serbie était en effet perçue comme la clé de la stabilité dans la région.

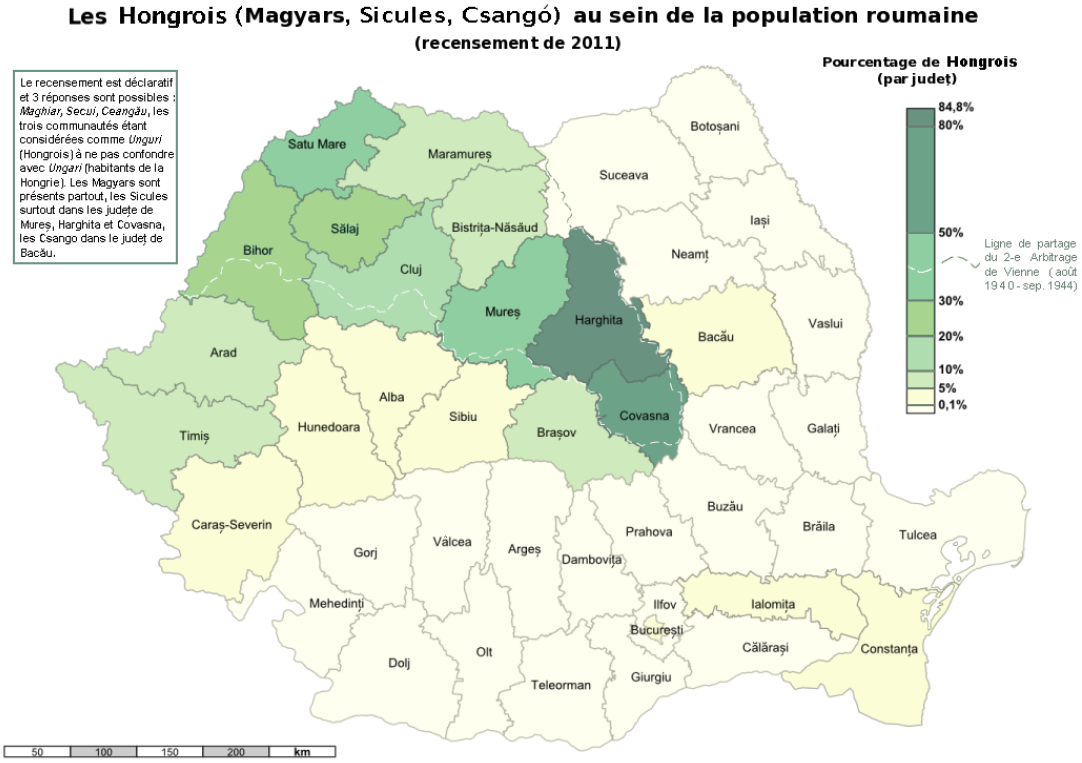
[838] *Ibid.*, p. 55.
[839] *Ibid.*, p. 60.
[840] *Ibid.*, p. 59.
[841] *Ibid.*, p. 60.
[842] Visan, George, "Kosovo's Independence and US-Romanian Relations", Center for European Policy Analysis, 14 mars 2008. En ligne : http://www.cepa.org/content/kosovos-independence-and-us-romanian-relations. Consulté le 23 janvier 2016.
[843] Popescu, 2011, p. 60.

4.3 La question hongroise et la peur du précédent

La crainte de voir la sécession du Kosovo comme un dangereux précédent tant pour la Roumanie qu'ailleurs en Europe est très vite survenue dans le débat public roumain[844]. La particularité de la Roumanie est ici constituée par le fait que ce risque concerne tant le pays lui-même (avec les Hongrois de Transylvanie) que la Moldavie dont une partie de son territoire (la Transnistrie) est séparée de fait. Nous nous concentrons dans cette section sur l'influence de la question hongroise sur la décision de la Roumanie de ne pas reconnaître le Kosovo. L'influence de la question moldave sera développée dans la section suivante.

La minorité hongroise de Roumanie

Les communautés hongroises de Roumanie représentent un peu plus de 1,2 million de citoyens roumains soit 6,5 % de la population. Contrairement à la situation prévalente en Slovaquie, cette population est dispersée sur un large territoire et le plus souvent minoritaire (voir carte ci-dessous). C'est le cas même en Transylvanie, région de peuplement originel. Les Hongrois ne sont majoritaires que dans deux judete (départements) sur les 41 que compte le pays. L'une des raisons de cette situation est l'émigration des membres de la minorité hongroise vers la Hongrie après la fin du communisme jusqu'au début du XXIe siècle.



Source : Recensement de 2011 (gouvernement roumain)

[844] *Ibid.*, p. 61.

Les Hongrois de Roumanie sont organisés politiquement au sein de l'Union démocrate magyare de Roumanie (*Uniunea Democrată Maghiară din România* - UDMR). Le succès électoral de ce parti ne s'est pas démenti depuis les premières élections libres de 1990. Même si son score décline, il reste au-dessus des 5 % ce qui lui assure une représentation permanente tant à la chambre des députés qu'au Sénat.
Son attitude ouverte et des négociations régulières avec le gouvernement roumain ont porté leurs fruits et permis des avancées en termes de droits linguistiques[845]. Cela a également permis à l'UDMR de participer régulièrement à des coalitions gouvernementales. Mais l'impossibilité de faire inscrire dans la Constitution des droits pour les minorités a conduit à une radicalisation du mouvement hongrois à partir de 2003 et à la création du Parti civique magyar (*Partidul Civic Maghiar* – PCM). Ce parti a pour revendication principale l'autonomie du Pays sicule. Cette région, supprimée administrativement par la réforme territoriale de 1968, rassemble 750.000 habitants sur trois 3 *judetes*. Notons que tant l'UDMR que le PCM se sont prononcés pour l'indépendance du Kosovo et sa reconnaissance dès l'année 2007[846].

Comme en Slovaquie, les différentes tentatives du gouvernement hongrois pour créer un lien avec la « mère patrie » ont été très mal vécues[847]. L'expression « nation hongroise unie » notamment a posé problème dès 2001. Lorsque le premier ministre roumain demanda à Viktor Orban de retirer ce terme, celui-ci prétendit qu'il ne s'agit que d'une conception culturelle de la nation qui n'impliquait aucune conséquence politique ou juridique. Il tenait cependant un tout autre discours dans les débats politiques internes. Notons enfin que l'action du KMAT est ressentie de manière très forte en Roumanie. Ce mouvement a en effet été fondé par des Hongrois de Transylvaine et son leader, Laszlo Tokes, est un eurodéputé roumain.

Malgré tous ces rapprochements avec la situation slovaque, il existe une différence fondamentale : le risque de sécession de la minorité hongroise ou d'un rattachement à la Hongrie est quasiment nul. Si en Slovaquie, les représentants de la minorité hongroise niaient avoir un tel projet, en Roumanie ce sont des données concrètes qui empêchent une telle évolution. La population hongroise est en effet dispersée, à telle enseigne que les Hongrois ne sont majoritaires que dans le Pays sicule. Mais cette région est située au milieu de la Roumanie et totalement enclavée. Or l'enclavement et la dispersion de la population sont deux facteurs qui rendent une indépendance particulièrement improbable[848].

[845] Zsuzsa Csergo, *Talk of the Nation*, Ithaca, Cornell Univsersity Press, 2007.
[846] Svetlozar A. Andreev, "The Unbearable Lighness of Membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU Accession", *Communist and Post-Communist Studies,* Vol. 42, n° 3, 2009, p. 383.
[847] Csergo, 2013, p. 895.
[848] Stefan Wolff, "Beyond Ethnic Politics in Central and Eastern Europe", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe,* n° 4, 2002, p. 9.

Dans les faits, le problème n'est pas véritablement un risque de sécession d'une région du pays. La question hongroise s'inscrit en réalité dans un débat bien plus large sur la régionalisation et la décentralisation de la Roumanie

Le débat centre-périphérie

Ce débat est présent en Roumanie depuis la chute du communisme. Il faut ici rappeler que la Roumanie a une tradition fortement centralisatrice. Dès l'époque communiste, c'est le modèle français qui a été utilisé. La division du territoire roumain en 41 Judetes en 1968 se fait d'ailleurs sur le modèle des départements français. Mais l'évolution institutionnelle s'est arrêtée là, et certains attendent toujours une décentralisation du type de celle que la France a mise en place en 1981. Les disparités régionales intra-roumaines justifieraient une telle évolution. Celles-ci sont importantes tant du point de vue économique qu'en termes de population. L'ouest de la Roumanie est à la fois plus riche que le reste du pays et possède une population ethniquement très diversifiée. Les premières demandes de décentralisation proviennent des régions du Banat et de Transylvanie, soit précisément ces provinces occidentales multiethniques incorporées à la Roumanie après la Première Guerre mondiale[849].

Le débat centre-périphérie roumain est à la fois régulier et âpre. Les élites politiques de Bucarest ont réussi jusqu'à présent à repousser toutes ces demandes. Andreev décrit ainsi la Roumanie comme un État fortement centralisé, avec des capacités d'action relativement faibles et une corruption omniprésente[850]. Tous ces aspects sont importants ici, car les demandes de décentralisation sont largement motivées par la perception d'un État peu efficace aux élites corrompues. Bien plus qu'une revendication ethnique ou culturelle, ces demandes représentent l'espoir d'une meilleure gouvernance. Ajoutons que les régions de l'ouest de la Roumanie d'où émanent ces demandes sont plus riches que le reste du pays. Spécificité ethnique, volonté de garder ses ressources et demandes de meilleure gouvernance se mêlent dans un schéma argumentatif finalement assez proche de la celui des autonomistes flamands ou catalans. Dans l'ouest de la Roumanie cependant, la spécificité ethnique est loin d'être l'argument principal.
Initiée au début des années 1990, cette question institutionnelle devint centrale dans le débat politique roumain. Le processus d'intégration européenne a joué ici un rôle non négligeable. En effet, la structure centralisée de l'État roumain entrait en tension avec les demandes européennes qui liaient la fourniture d'aides financières à la coopération transfrontalière et à la dévolution de pouvoir et de moyens aux collectivités locales[851].
Le lien entre les populations hongroises, la question de la régionalisation et l'action de l'Union européenne est parfaitement illustré par la création en 1993 de l'euro-région des Carpates. Celle-ci se situe à cheval sur la Hongrie, la Pologne, l'Ukraine, la

[849] Csergo, 2013, p. 898-899.
[850] Andreev, 2009, p. 2.
[851] Csergo, 2013, pp. 895-897.

Roumanie et la Slovaquie. La Roumanie n'intègre pas l'euro-région avant 1997. À l'origine, elle s'opposa en effet à cette création ce que le président Iliescu justifia par le fait qu'il suspectait un irrédentisme hongrois[852]. Cette crainte est au moins aussi présente en Roumanie qu'en Slovaquie.

La crainte du précédent : droits collectifs et autonomie

La question de la crainte, réelle ou surjouée, de l'irrédentisme hongrois et le débat institutionnel intra-roumain apparaissent pour certains observateurs comme étant les principales motivations au refus roumain de reconnaissance du Kosovo. Perritt note ainsi : « Romania was concerned only about Transylvania »[853]. À propos du caractère unique et non reproductible du cas kosovar, la présidence roumaine ainsi qu'une partie des diplomates considèrent que ceci est davantage une question d'interprétation politique que de faits objectifs[854]. Proclamer que le cas kosovar est unique ne saurait donc protéger des risques de contagion.

Autre point commun avec la Slovaquie, la Roumanie a précisément un problème avec deux principes contenus dans le plan Ahtisaari : l'établissement de droits collectifs pour les minorités nationales et les demandes régionales d'autonomie. Ces deux aspects sont clairement mentionnés dans l'exposé écrit de la Roumanie déposé auprès de la CIJ[855]. La position officielle Roumaine ici exposée est que, même si le Kosovo a été reconnu par plusieurs États, cette reconnaissance ne peut « être interprétée comme un précédent pour d'autres régions ou comme reconnaissant une garantie de droits collectifs pour des minorités nationales »[856].
La Roumanie a également exprimé son opposition au fait d'octroyer des droits collectifs à des groupes minoritaires[857]. Il ne fait pourtant pas croire que la Roumanie refuse de reconnaître les minorités nationales. À la chambre des députés, 18 sièges sont ainsi réservés aux représentants des minorités nationales reconnues[858]. L'UDMR est régulièrement associé au gouvernement et a pu y obtenir des postes importants. Au niveau local, ce parti participe également au pouvoir dans de nombreuses municipalités et a pu sécuriser la place de la langue hongroise en matière éducative, administrative et judiciaire[859].
Pour la plupart des dirigeants roumains, ce modèle de coexistence entre communautés fonctionne sans qu'il soit nécessaire d'accorder des droits différenciés sur une base

[852] *Ibid.*, p. 897.
[853] Perritt, 2010, p. 134.
[854] Popescu, 2011, p. 61.
[855] Cour internationale de Justice, Avis consultatif du 22 juillet 2010 — Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit de la Roumanie, 9 juin 2009.
[856] *Ibid.*
[857] « À Challenge to the Future: Kosovo, an Issue Still Waiting for the Solution", *Radio Romania International*, 20/04/2007.
[858] George-Vadim Tiugea, "Romania's Attitude towards Kosovo: A Historical and Cultural View" in *Kosovo Calling*, Pristina: Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, p. 84.
[859] Popescu, 2011, p. 64.

territoriale. Les Roumains sont donc logiquement réservés lorsqu'il s'agit de créer des subdivisions territoriales. C'est encore davantage le cas lorsque ces subdivisions se font sur une base ethnique, comme au Kosovo.

La demande d'autonomie du Pays sicule

À la différence de la Slovaquie, il existe un mouvement demandant explicitement une autonomie territoriale dans le Pays sicule, seule partie de la Roumanie où les Hongrois sont majoritaires. Cette région disposait d'une certaine autonomie de 1948 à 1968, date à laquelle la réforme territoriale divisant la Roumanie en 41 *judete* marqua sa disparition. Son territoire comprend deux *judete* à la population majoritairement hongroise, ainsi qu'une partie d'un troisième où ceux-ci représentent une minorité importante.
Devant le refus répété du gouvernement roumain d'accéder à ses demandes, l'idée d'organiser un référendum local posant la question de l'autonomie territoriale a été avancée. La réponse du gouvernement roumain a alors été très ferme : le président roumain Traian Basescu déclara, lors d'une rencontre avec le président hongrois, qu'un référendum concernant l'autonomie locale est illégal et que l'État roumain n'hésiterait pas à faire respecter la Constitution afin de protéger l'intégrité territoriale du pays[860]. Notons que cette déclaration a lieu le 12 février 2007 soit cinq jours avant la déclaration d'indépendance du Kosovo. Il est assez logique de penser que le refus de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo est aussi décidé en cohérence avec ce refus de référendum unilatéral concernant l'autodétermination du Pays sicule.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre que la question du Kosovo et des droits collectifs susceptibles d'être accordés aux minorités a été instrumentalisée par l'État afin de décrédibiliser ces demandes de décentralisation. À cette fin, on a ethnicisé ces demandes en les faisant passer pour des revendications venant exclusivement des Hongrois. On les a aussi fait passer pour des enjeux de sécurité de l'État roumain alors que lesdites demandes sont d'ordre économique[861].
Un élément central de ce mécanisme est la confusion entre demandes sécessionnistes et de simple autonomie. Comme l'expose Csergo :

> « …in the absence of a clear distinction between secessionist and non-secessionist demands, the Kosovo UDI had direct repercussions on inter-ethnic relations and democratic development in Romania. Centralising elites effectively used 'Kosovo' as a framing instrument to securitise and delegitimise all bottom-up demands for administrative-territorial restructuring. »[862]

La reconnaissance du Kosovo a donc en quelque sorte été prise en otage par les enjeux intraroumains et le clivage centre-périphérie.

[860] Csergo, 2013, p. 904.
[861] *Ibid.*, p. 898.
[862] *Ibid.*, p. 890

Certains leaders régionalistes tentèrent de dissiper les amalgames afin de désamorcer la crise. Ce fut notamment le cas du président de l'UDMR qui expliquait de la manière suivante la demande d'autonomie territoriale pour le Pays sicule :

> « It is a form of administration in the framework of the sovereign state, without affecting the territorial integrity of the state (…) (The scope is) to provide the greatest possible autonomy for local communities ; and we should not talk about this in terms of an ethnic component. »[863]

Mais ces tentatives d'apaisement furent sans effet.

4.4 Le facteur Moldavie

La Roumanie a toujours été particulièrement active diplomatiquement afin d'aider la Moldavie dans son conflit avec la Transnistrie. Comme souvent dans cette partie de l'Europe, il est nécessaire de revenir sur l'histoire afin de comprendre la sensibilité roumaine à l'égard de son voisin moldave. Du XIVe siècle jusqu'à la fin du XVIIIe, la principauté de Moldavie est une entité majoritairement peuplée de Roumains, plus ou moins autonome ou vassale de l'Empire ottoman selon les époques. Son territoire d'alors correspond à la Moldavie actuelle ainsi que la partie de la Roumanie qui porte le même. En 1812, l'empire russe annexe la partie orientale de cette principauté, appelée alors Bessarabie. Une politique de russification et de dé-moldavisation se met en place. La partie occidentale s'allie quant à elle à la Valachie pour constituer la Roumanie indépendante en 1859. Les choses se figent jusqu'à la Première Guerre mondiale. Une République soviétique de Moldavie déclare son indépendance en décembre 1917. Sous la menace des bolcheviks, elle demande l'aide de la Roumanie et décide de se rattacher à ce pays l'année suivante. Mais l'URSS reprendra ce territoire en 1940 en application du pacte germano-soviétique. Elle le perd en 1941 au profit de la Roumanie, alliée du IIIe Reich, dans le cadre de l'opération Barbarossa. La Moldavie est définitivement récupérée par l'URSS en 1944. Malgré une nouvelle politique de russification, la culture roumaine est toujours très vivace. La perestroïka se traduit ainsi en Moldavie par une revendication de reconnaissance de l'identité roumaine : l'alphabet latin est rétabli et le Roumain devient langue officielle aux côtés du Russe.
Au vu de cette histoire et de la persistance de la culture roumaine, la Moldavie est vue par les Roumains comme un pays peuplé de Roumains que les hasards de l'histoire et l'impérialisme russe puis soviétique ont séparé de la mère patrie. Au moment de l'éclatement de l'URSS, la Roumanie est d'ailleurs le premier pays à reconnaître le nouvel État. Certains espèrent à terme une fusion des deux pays. Mais la « République moldave du Dniestr » dite « Transnistrie » déclare son indépendance en décembre 1991. Organisée avec l'aide de la 14e armée russe, cette sécession s'inscrit – avec l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud et le Haut-Karabagh – parmi les conflits gelés suscités par Moscou pour affaiblir certains nouveaux États indépendants.

[863] *Ibid.*, p. 905.

Même si l'unification Roumanie-Moldavie a ses partisans, l'objectif actuel de la Roumanie est de voir ce conflit avec la Transnistrie se régler et la situation en Moldavie se normaliser afin que ce pays se rapproche de l'Union européenne. Il s'agit de la principale préoccupation de la Roumanie en termes de politique étrangère aujourd'hui[864]. La crainte de voir la déclaration d'indépendance du Kosovo entraîner une déclaration d'indépendance de la Transnistrie fait donc partie des préoccupations majeures de la part de la Roumanie. La crainte d'un « effet boomerang » tant concernant la Transnistrie que certains conflits gelés du Caucase a été ouvertement évoquée par le président Basescu[865]. Mais en privé, c'est sur le cas de la Transnistrie que l'accent était mis[866]. Adrian Cioroianu, le ministre des Affaires étrangères roumain à l'époque, insistait d'ailleurs sur le fait que la principale crainte de son gouvernement de voir le Kosovo constituer un précédent ne concernait pas la Transylvanie mais « d'autres régions, comme la Transnistrie, qui nous intéressent directement »[867].
Au-delà du fait que le Kosovo puisse constituer un précédent, il existait une crainte spécifique de voir la Russie pousser la Transnistrie à déclarer son indépendance puis à reconnaître le nouvel État. En 2006, répondant à un diplomate américain qui se voulait rassurant sur le risque de contagion du précédent kosovar, le conseiller à la sécurité nationale du président Basescu avança que les services de renseignements roumains avaient été informés que le ministère russe des Affaires étrangères élaborait des plans pour pousser à l'indépendance la Transnistrie, l'Abkhazie et le Nagorno-Karabakh en cas d'indépendance du Kosovo[868].

4.5 Le débat interne et l'instrumentalisation politique de la question kosovare

Comme en Slovaquie et, nous le verrons, en Espagne la question du Kosovo fait l'objet d'une instrumentalisation politique qui conduit le gouvernement roumain à refuser la reconnaissance du nouvel État.

Afin de comprendre cette instrumentalisation, il convient de détailler la situation politique en Roumanie au moment où se déroulent les discussions autour du statut final du Kosovo. Depuis décembre 2004 Traian Basescu et Calin Popescu-Tariceanu sont respectivement président et premier ministre. Ce partage des rôles résulte de la victoire de leurs partis respectifs aux élections législatives. Mais les relations entre les deux hommes se dégradent et, le 5 avril 2007, Popescu-Tariceanu forme un nouveau gouvernement dont sont exclus les ministres du Parti démocrate, le parti de Basescu. Une procédure de destitution est alors lancée contre ce dernier. C'est dans ce contexte

[864] Popescu, 2011, p. 66.
[865] Micu, 2011, p. 61.
[866] Ambassade américaine à Bucarest, « Romania pledges support on Kosovo independence during Wisner visit », référence Wikileaks : ID 06Bucharest881, 30 May 2006, § 9 et 11. En ligne : http://wikileaks.org/cable/2006/05/06BUCHAREST881.html. Consulté le 4 janvier 2017. Le même câble relate que le ministre des Affaires étrangères et la conseillère spéciale aux relations internationales du président Basescu exprimèrent également cette crainte (§ 12).
[867] Interview accordée au journal *Cotidianul* le 27 septembre 2007, citée par Micu, 2011, p. 61.
[868] « Romania pledges support on Kosovo independence during Wisner visit », *op. cit.*, §9.

que Basescu va utiliser la question du Kosovo pour mettre en difficulté le gouvernement de son ancien allié. En effet, la coalition gouvernementale tenait grâce à l'appui de l'UDMR qui représente les Hongrois de Roumanie. Mais ce parti est concurrencé par une nouvelle formation plus radicale, le Parti civique magyar (PCM). Le PCM est le premier à se positionner clairement pour la reconnaissance du Kosovo, tout en formulant des demandes explicites pour une autonomie des territoires où les Hongrois de Roumanie dont majoritaires[869]. Basescu prend alors position sur cette question en agitant, à la manière d'un Dzurinda, les peurs en termes de cohésion nationale qu'une reconnaissance du Kosovo pourrait entraîner. Face à la crainte de voir les électeurs hongrois se tourner vers l'UCH, l'UDMR se prononce à son tour pour une reconnaissance du Kosovo. Le gouvernement roumain est alors incapable de trouver une position commune sur la question. Basescu sort donc gagnant de ce jeu de billard politique à trois bandes. Il en résulte une polarisation interne entre partis « roumains » refusant la reconnaissance du Kosovo et partis hongrois qui y sont favorables.

Si Basescu a pu si facilement jouer de la peur du précédent, c'est aussi parce que la presse et une partie la classe politique roumaine avaient déjà avancé l'idée que les Hongrois de Roumanie pourraient utiliser l'exemple du Kosovo pour réclamer une autonomie de la Transylvanie ou, plus souvent, pour provoquer une sécession du Pays sicule[870]. Même si les demandes des Hongrois sont bien différentes, le contexte était propice pour agiter les peurs autour de ces questions. La position présidentielle contre la reconnaissance correspondait en réalité aux *a priori* de la plupart des Roumains, dans un contexte où un débat élaboré à ce sujet n'a pas vraiment existé[871]. La peur d'une contagion de séparatisme dans la région, et spécialement en Moldavie, a également été agitée par le président Basescu[872]. Refuser de reconnaître le Kosovo a été pour lui une manière de défendre la Roumanie face à des menaces séparatistes dont on peut douter de l'existence réelle. C'est ce qui a conduit plusieurs officiels du ministère de la Défense ou des diplomates à estimer que jouer avec la peur et faire des analogies revient à créer un problème qui n'existe pas[873]. Mais, dans le sujet qui nous intéresse, la perception est plus importante que la réalité.

[869] Andreev, 2009, p. 383.
[870] Popescu, 2011, p. 62.
[871] *Ibid.*, p. 65.
[872] Micu, 2011, p. 58.
[873] Popescu, 2011, p. 64.

5. La Bulgarie

La Bulgarie constitue notre premier cas-test d'État ayant reconnu le Kosovo, tout en partageant avec des États ayant refusé de le reconnaître un certain nombre de caractéristiques. Ce pays est en effet comparable à la Roumanie et à la Slovaquie par bien des aspects (§ 6.1). Pourtant, il a, malgré des réticences exprimées à plusieurs reprises, finalement reconnu le Kosovo (§ 6.2). Expliquer cette politique de la Bulgarie et ses raisons nous permettra de mettre en lumière, par contraste, les facteurs déterminants conduisant à un refus de reconnaissance du Kosovo (§ 6.3).

5.1 Des facteurs structurels proches de ceux de la Slovaquie et la Roumanie

Commençons d'abord par étudier les facteurs qui auraient pu conduire la Bulgarie à ne pas reconnaître le Kosovo. Au moment de sélectionner les cas de politique de reconnaissance à étudier, la Bulgarie a retenu notre attention car elle partage deux caractéristiques qui sont autant de facteurs de non-reconnaissance : la présence d'une minorité sur son territoire et une proximité culturelle et religieuse avec la Serbie.

La proximité avec la Serbie est indéniable puisque les deux États sont peuplés par des Slaves orthodoxes. Les liens historiques, humains et religieux de la Serbie avec la Bulgarie sont tout aussi forts que ceux avec la Roumanie. Des réactions de solidarité avec la population serbe avaient d'ailleurs pu être observées au moment de l'intervention armée de l'OTAN en 1999. Notons qu'à cette époque les partis nationalistes, tant en Roumanie, en Slovaquie qu'en Bulgarie ont exprimé le fait qu'une autonomie kosovare (on ne parlait alors pas d'indépendance) allait à l'encontre des intérêts de leurs pays[874]. Ce sentiment de proximité avec la Serbie est partagé tant par l'opinion publique bulgare que par la classe politique. Cette dernière est également marquée par un tropisme prorusse, en particulier au sein du Parti socialiste bulgare.
À la différence de la Slovaquie et de la Roumanie, la Bulgarie est aussi dépendante de la Serbie pour ces exportations vers l'ouest. Une des craintes du gouvernement bulgare était de voir la Serbie fermer son réseau routier et ferré aux transporteurs bulgares en cas de reconnaissance du Kosovo[875].

Plus interpellant, la Bulgarie partage avec la Roumanie et la Slovaquie le fait d'avoir sur son territoire une « minorité nationale politiquement organisée dont les aspirations à l'autonomie effraient une partie de la population majoritaire »[876]. En Bulgarie, il s'agit de la minorité turque. Celle-ci représente 10 % de la population soit une proportion comparable à celle des Hongrois en Roumanie et en Slovaquie. Elle est politiquement

[874] Milana Anna Vachudova, « The Atlantic Alliance and the Kosovo Crisis: The Impact of Expansion and the Behavior of New Allies » in Pierre Martin et Mark R. Brawley (ed.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York, Palgrave, 2000, p. 214.
[875] Andreev, 2009, p. 384.
[876] Vachudova, 2000, p. 214.

organisée et représentée depuis la chute du communisme par le Mouvement des droits et libertés (*Dvizhenie za prava i svobodi*, DPS). La relation entre l'État bulgare et cette minorité est loin d'être simple. Sous l'ère communiste, une politique d'assimilation particulièrement poussée a été mise en œuvre. Lors de l'avènement du multipartisme, l'existence du DPS et la présence de ses représentants aux parlements ont été contestées par plusieurs partis bulgares. Certains Bulgares craignaient à terme l'instauration d'un « modèle chypriote » alors que l'idée que ce parti sert les intérêts de la Turquie est très répandue. Comme la Slovaquie et la Roumanie, la Bulgarie s'est construite sur le modèle d'un État-nation dont la notion de minorité était exclue[877]. La Constitution bulgare interdit en effet les partis visant à la représentation de groupes ethniques ou religieux[878]. Mais ceci n'empêche nullement le DPS de participer régulièrement au gouvernement. Le scrutin proportionnel en vigueur en Bulgarie conduit naturellement à former des coalitions et le DPS est un parti qui a souvent servi à compléter des majorités. Sous la houlette de son leader historique Ahmed Dogan, ce parti est parvenu à obtenir un certain nombre de droits pour la minorité turque comme l'enseignement du turc à l'école, des programmes télévisés dans cette langue et surtout une représentation garantie au parlement. Ce parti ne s'affiche plus comme le défenseur des Turcs de Bulgarie, mais entend représenter toutes les minorités nationales du pays[879]. Au-delà des aspects politiques, le clivage est important entre les Turcs de Bulgarie et le reste de la population[880].

Tous ces éléments laissent donc présager des réactions du gouvernement bulgare similaires à celles que nous avons pu observer en Slovaquie et en Roumanie. En outre, les assimilations possibles entre Turcs de Bulgarie et Albanais du Kosovo sont plus aisées que celle de ces derniers avec les minorités hongroises. Albanais et Turcs partagent en effet la même religion alors que la Turquie a été un ardent défenseur de l'indépendance du Kosovo[881]. Tous les éléments concrets sont donc en place pour voir les Bulgares s'identifier aux Serbes et assimiler les Albanais du Kosovo à la minorité turque.

---

[877] Sevil Budak, « Les Turcs de Bulgarie : entre intégration et isolement », *Nouvelle Europe*, 12 octobre 2010. En ligne : http://www.nouvelle-europe.eu/les-turcs-de-bulgarie-entre-integration-et-isolement. Consulté le 2 août 2016.

[878] C'est sur cette base que certains ont tenté de faire interdire le DPS. Ses dirigeants ont fait valoir qu'ils défendaient les droits de toutes les minorités et pas seulement des Turcs.

[879] Frank W. Carter, « Minorités nationales et groupes ethniques en Bulgarie : distribution régionale et liens transfrontaliers », *Espace, Populations, Sociétés*, Vol. 12, N° 3, 1994, pp. 299-309. Ainsi un tiers de ses députés ne sont pas musulmans. Le DPS a réussi à s'assurer les votes d'une bonne partie de la communauté rom. Aux élections parlementaires de 2014, 44 % des Roms ont ainsi voté pour le DPS contre 83 % dans la communauté turque et 3 % chez les Bulgares ethniques.

[880] Sevil Budak, « Les Turcs de Bulgarie : entre intégration et isolement », *Nouvelle Europe*, 12 octobre 2010. En ligne : http://www.nouvelle-europe.eu/les-turcs-de-bulgarie-entre-integration-et-isolement. Consulté le 2 août 2016.

[881] Ainsi la Turquie a été l'un des premiers États à reconnaître le Kosovo, dès le lendemain de sa déclaration d'indépendance. Seuls cinq autres États (dont les États-Unis et l'Albanie) ont été plus rapides dans la reconnaissance du Kosovo.

5.2 La politique effectivement menée

Or, si la Bulgarie a eu une politique équivoque en la matière, elle a finalement reconnu le Kosovo. Tout au long du processus de négociations du statut final, Sofia a émis des réserves quant à l'indépendance du Kosovo. Celles-ci se sont surtout manifestées lorsqu'il est apparu qu'une résolution au Conseil de sécurité de l'ONU soutenant l'indépendance du Kosovo serait impossible à obtenir[882]. La Bulgarie faisait donc clairement partie de ces États réticents à reconnaître du fait de l'aspect unilatéral du processus. Le président bulgare déclara ensuite que son pays reconnaîtrait le Kosovo seulement si l'Union européenne adoptait une position commune à ce sujet. Conscient des réticences bulgares, Vladimir Poutine effectua une visite d'État à Sofia le 17 janvier 2008 pour, notamment, mettre en garde contre une indépendance du Kosovo et sa reconnaissance internationale. Il publia même à ce sujet une tribune dans plusieurs médias bulgares[883]. Dix jours plus tard, le président Bulgare Guéorgui Parvanov déclarait que son pays ne ferait pas partie des premiers États reconnaissant le Kosovo[884]. Au sortir du Conseil européen du 18 février 2008, beaucoup estimait que la Bulgarie ferait partie des États qui refuserait de reconnaître le Kosovo. Mais la diplomatie bulgare se gardat de donner une réponse définitive à cette question. La décision de reconnaître le Kosovo ne fut finalement annoncée que le 20 mars. À cette occasion, la Bulgarie faisait une déclaration de reconnaissance conjointe avec les deux autres voisins de la Serbie, la Croatie et la Hongrie[885]. Mais même après celle-ci, le ministre des Affaires étrangères bulgare déclara que l'indépendance du Kosovo risquait de déstabiliser la région.

Avec des situations de départ a priori comparables avec celles de la Slovaquie et de la Roumanie, la décision en matière de reconnaissance est différente de celle de ces pays. Comment expliquer ce choix ?

[882] "Bulgaria Calls on Kosovo Not to Make Unilateral Declaration on Independence", *Associated Press*, 14 juin 2007.
[883] « La Russie met en garde contre une reconnaissance "illégale" du Kosovo », *La Dépêche du Midi*, 18 janvier 2008. En ligne : http://www.ladepeche.fr/article/2008/01/18/427381-russie-met-garde-contre-reconnaissance-illegale-kosovo.html. Consulté le 4 août 2016.
[884] « Pas de reconnaissance immédiate du Kosovo libre », *AFP*, 27 janvier 2008.
[885] « Serbia's Neighbours Accept Kosovo », B92, 19 mars 2008.

5.3 Les raisons de la reconnaissance bulgare

Rechercher les déterminants de la reconnaissance bulgare n'est pas une chose aisée. La Bulgarie ayant finalement décidé de reconnaître le Kosovo, personne ne s'est véritablement attardé sur cette décision qui va dans le sens du consensus européen sur la question. Si les sources ne sont pas nombreuses, il est tout de même possible de déterminer les principales motivations en faveur de la reconnaissance du Kosovo et de comprendre le jeu politique interne qui l'a permis.

5.3.1 Des motivations classiques : la recherche de la stabilité et le suivisme

La Bulgarie a avancé ses motivations officielles devant la Cour internationale de Justice à l'occasion des audiences relatives à l'avis consultatif concernant la légalité de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo. La Bulgarie n'a produit auprès de la CIJ aucun document écrit, mais son représentant est intervenu lors des audiences publiques à cette occasion. La position affichée par la Bulgarie est ici tout à fait classique. La reconnaissance du Kosovo est en effet justifiée par la stabilité de la région. Plus précisément, le représentant bulgare fit la déclaration suivante :

> « Nous étions convaincus à l'époque – et nous le sommes toujours – que le fait de bloquer le règlement du statut du Kosovo aurait conduit à une impasse, lourde de conséquences, y compris pour des pays comme la Bulgarie, très proche du Kosovo. En effet, il n'était plus possible, fin 2007, de préserver le statu quo, car il était devenu un obstacle au développement du Kosovo et de la Serbie, et freinait même celui de la région tout entière. »[886]

La Bulgarie justifie ainsi sa recherche de la stabilité par le fait d'être un État voisin du Kosovo et de la Serbie. La singularité du cas kosovar est également affirmée[887]. Le souci de la stabilité régionale était également manifesté par la reconnaissance du Kosovo conjointement à deux autres États de la région : la Croatie et la Hongrie[888]. Le reste de l'exposé consiste en un argumentaire juridique soutenant la reconnaissance du Kosovo. Si certains éléments méritent l'attention du fait de leur originalité[889], cette partie de l'exposé n'est pas de nature à nous renseigner outre mesure sur les motivations qui ont conduit la Bulgarie à reconnaître le Kosovo.

Le suivisme par rapport à l'OTAN et à l'Union européenne a également joué un rôle important. Concernant l'OTAN, il est de première importance pour la Bulgarie

---

[886] Exposé oral de la République de Bulgarie auprès de la CIJ par M. Zlatko Dimitroff,, 4 décembre 2009, p. 19, § 2.
[887] *Ibid.,* p. 23, § 16.
[888] Interview de Dimitar Stanchev, nous traduisons.
[889] Ainsi la Bulgarie considère que « la province autonome du Kosovo avait, en vertu de la constitution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie de 1974, les mêmes droits que les six républiques » et disposait donc du droit à quitter la fédération (Exposé oral de la République de Bulgarie auprès de la CIJ*,* p. 25, § 23.). Elle estime également que l'accord de l'État hôte n'est pas nécessaire à la reconnaissance internationale, citant comme exemple les cas des États issus de l'URSS et de la Yougoslavie (*Ibid.,* p. 25, § 24).

d'apparaître comme un « acteur responsable et fiable », un allié sur lequel on peut compter[890]. Mais la volonté de cohérence européenne joue davantage. Selon Dimitar Stanchev, diplomate à la représentation permanente de la Bulgarie auprès de l'Union européenne, « la diplomatie Bulgare a estimé qu'il fallait une très bonne raison pour se placer hors du consensus européen ». Ceci vaut pour le Kosovo comme sur d'autres sujets. Mais le fait est que, s'il y a bien eu un débat public et ouvert sur la question du statut de l'ancienne province serbe, il ne s'agissait certainement pas d'un sujet de première importance [891] . Selon D. Stanchev, l'opinion publique bulgare était probablement majoritairement opposée à la reconnaissance du Kosovo, du fait de la sympathie envers la Serbie. Mais le fait est que, contrairement à ce que l'on a observé en Slovaquie et en Roumanie, il n'y eu aucun parti politique important ni aucun leader d'opinion pour s'emparer de ce sujet. Afin de comprendre les raisons de cette situation, il est nécessaire d'étudier le contexte politique interne de la Bulgarie au moment de la discussion autour du statut final du Kosovo et de sa reconnaissance.

5.3.2 Un contexte politique interne poussant au consensus

Si l'on reprend le schéma théorique de prise de décision interne que nous avons exposé, il est possible de mettre en lumière les éléments du contexte bulgare qui expliquent la reconnaissance du Kosovo par cet État membre.

La première chose à vérifier concerne l'attitude des représentants de la minorité turque, en l'occurrence le DPS, et de la Turquie à propos du Kosovo. Il s'agit notamment de voir si ces acteurs font un lien quelconque entre le Kosovo et la situation des Turcs de Bulgarie. Concernant la Turquie, si ce pays a reconnu très rapidement le Kosovo et constitue un des soutiens du nouvel État, il n'existe à notre connaissance aucune déclaration d'un responsable turc faisant un lien quelconque avec la situation des Turcs de Bulgarie.
Du côté de ces derniers, on peut noter que le DPS et son leader Ahmed Dogan ont été extrêmement actifs durant la campagne militaire de l'OTAN en 1999 afin de voir la Bulgarie soutenir cette opération[892]. Le soutien à l'indépendance du Kosovo a été en revanche bien plus discret. Mais il est vrai que le débat sur cette question n'a pas nécessité une quelconque intervention.

Un autre élément concerne l'opposition nationale et l'instrumentalisation par celle-ci de la question du Kosovo. La situation politique bulgare au moment de la discussion sur le statut final du Kosovo et sa déclaration d'indépendance est assez exceptionnelle. En effet, alors que les coalitions dirigées par le Parti socialiste bulgare ou des partis de centre droit se succédaient depuis la fin du communiste, les résultats des élections de

[890] Interview Dimitar Stanchev.
[891] Interview Dimitar Stanchev.
[892] Vladimir Chukov, « The Movement for Rights and Freedoms. Turk Flagman of Bulgarian Post-Totalitarian Liberalism », Center for Regional and Confessional Studies, 2002. En ligne : http://crcs0.tripod.com/mrfvlad.html. Consulté le 26 janvier 2017.

2005 obligent les deux premiers partis à former une coalition. La Coalition pour la Bulgarie formée autour du Parti socialiste bulgare s'allie ainsi avec le Mouvement national Siméon II. Emmené par l'ancien roi de Bulgarie, ce dernier est un parti libéral et pro-européen.
L'opposition au parlement est donc faible. Le troisième parti au parlement, et premier parti d'opposition, est le DPS. Celui-ci n'a bien sûr aucun problème à voir le gouvernement reconnaître le Kosovo. Cette configuration politique particulière fait qu'aucun acteur politique d'envergure n'entend attaquer le gouvernement sur cette question.
C'est au sein de ce dernier que l'opposition entre partisans et adversaires de la reconnaissance est la plus rude. Le Parti socialiste bulgare, largement héritier du parti communiste et donc assez proche de la Russie, est loin d'être à l'aise avec la reconnaissance du Kosovo. Les socialistes étaient en effet relativement proches du régime de Milosevic durant les années 90[893]. On peut d'ailleurs voir les déclarations parfois contradictoires de certains responsables bulgares comme la conséquence de cette divergence de vues au sein du gouvernement. Rappelons à cet égard que le président Georgi Parvanov est issu de ce parti. Des discussions internes eurent lieu au sein du Parti socialiste, mais il fut finalement décidé de ne pas s'opposer à la reconnaissance du Kosovo[894]. Cette situation contraste avec l'attitude de ce parti au moment des opérations militaires de l'OTAN contre la Serbie en 1999. Alors dans l'opposition, le Parti socialiste avait fortement critiqué le suivisme du gouvernement de centre droit d'alors par rapport à l'OTAN [895] . Principal parti de la coalition gouvernementale en 2007, il n'a pas voulu mettre en jeu celle-ci sur la question du Kosovo. Inversement, on peut imaginer que si le Parti socialiste avait été seul au pouvoir, ses dirigeants auraient décidé de ne pas reconnaître le Kosovo. Mais, en coalition avec un parti libéral pro-occidental, il était politiquement plus faible et n'a pas voulu provoquer une crise interne au gouvernement.

La seule opposition réelle à la reconnaissance du Kosovo a émané du parti d'extrême droite *Ataka.* Celui-ci avait fait une percée aux élections parlementaires de 2005 et dépassé les 8 % des voix. Mais malgré cette progression, le parti nationaliste n'était pas considéré comme un acteur crédible et les autres partis politiques bulgares ont choisi de le marginaliser[896]. S'il a soutenu des gouvernements minoritaires par la suite, il n'a jamais participé au pouvoir comme c'était le cas du SNS en Slovaquie à l'époque qui nous intéresse. Dans ce contexte, son opposition à la reconnaissance du Kosovo ne constitue pas une réelle pression sur le gouvernement.

La Bulgarie offre donc l'exemple d'un État qui, malgré une proximité à la fois culturelle, religieuse et historique avec la Serbie, a reconnu le Kosovo, principalement par souci de stabilité et suivisme. Cette politique aurait pu être celle menée par la

[893] Andreev, 2009, p. 383.
[894] Interview Dimitar Stanchev.
[895] Andreev, 2009, pp. 383-384.
[896] Interview Dimitar Stanchev.

Slovaquie et la Roumanie si certains acteurs n'avaient pas instrumentalisé la reconnaissance du Kosovo à des fins de politique interne. Grâce à notre modèle de prise de décision interne, nous avons pu identifier les éléments importants entraînant la prise de décision au sujet de la reconnaissance du Kosovo. Nous avons ainsi pu voir que le parti représentant la minorité turque n'a pas fait de provocation concernant le Kosovo. Surtout, l'opposition à la reconnaissance ne fut le fait que d'un parti politique marginal. Le cas de la Bulgarie confirme donc sa pertinence en tant que cas-test. Il permet en effet de mesurer l'importance du jeu politique interne dans la prise de décision concernant la reconnaissance du Kosovo.

Conclusion concernant les États voisins de la Serbie

Au vu de notre étude des cas slovaques, roumains et bulgares, on constate que ces pays voisins de la Serbie connaissent, dans leur décision de reconnaître le Kosovo, des déterminants spécifiques à l'Europe centrale et orientale. Ceux-ci découlent de la géographie humaine, de l'histoire et de la prégnance des enjeux mémoriels et identitaires propres à cette région. À la proximité avec la Serbie déjà constatée dans le monde hellénique, s'ajoute une diversité ethnique parfois mal vécue par des États officiellement unitaires qui sont souvent en situation d'insécurité identitaire. Néanmoins, au-delà de ces données structurelles, les circonstances jouent largement dans la décision de reconnaître le Kosovo.
Ainsi, les bons rapports de ces États avec la Serbie les mettaient dans une position les conduisant à être réservés quant à la reconnaissance du Kosovo. Mais, dans le cas de la Slovaquie et de la Roumanie, ces réticences auraient probablement pu être surmontées, grâce à des pressions provenant des États-Unis et de l'Union européenne, s'il n'y avait eu d'autres raisons. Dans ces deux États, à partir d'une situation où la présence et les revendications de la minorité hongroise sont problématiques, un acteur politique trouve son intérêt à instrumentaliser cette question. En Slovaquie, il s'agit d'un ancien premier ministre soucieux de mettre le gouvernement en difficulté. En Roumanie, c'est le président de la république qui utilise la question du Kosovo dans le même objectif. Si la situation roumaine est relativement simple, celle de la Slovaquie est à la fois plus complexe et plus intéressante. Pressé à la fois par les provocations hongroises – qu'il s'agisse des représentants du SMK ou de Budapest –, la sortie de Dzurinda et les partis nationalistes de sa coalition, Robert Fico n'était politiquement pas en mesure de reconnaître le Kosovo. On peut ici parler d'une escalade, d'un jeu entre trois acteurs (Hongrie, Slovaquie et Hongrois de Slovaquie) plus ou moins nationalistes[897].

Un diplomate européen synthétise bien la situation tout en mettant l'accent sur le rôle du gouvernement hongrois :

> « I quickly reached the view that the strained relations with Hungary and the actions of Hungarians politicians combined with the strong nationalist instincts of the Fico government itself were more important. It was not just a nationalist policy on the part of Slovakia towards Hungary that had caused this stand-off, but that Hungary was making it impossible for Slovakia to row back from its position and so return to the European mainstream. »[898]

Néanmoins, il est intéressant de voir que cette position n'était pas celle défendue par le ministre des Affaires étrangères et la diplomatie slovaque. Au terme d'une lutte interne, c'est finalement la position imposée par le jeu politique domestique qui a prévalu. Précisons que des deux attitudes étaient motivées par deux déterminants que nous avons

[897] Lezova, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », 2013, pp. 967-972.
[898] Interview anonymisée réalisée par Katarina Lezova dans le cadre de sa thèse (Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State,* 2013, p. 205).

identifiés, à savoir le suivisme pour la diplomatie slovaque et la crainte du précédent – faisant l'objet d'une instrumentalisation politique – pour le premier ministre. De même, les principales critiques à l'encontre de la politique du président Basescu concernaient le risque de s'aliéner les États-Unis et les partenaires européens.

Toujours est-il que les cas roumain et slovaque valident largement le modèle du jeu politique interne que nous avons élaboré. C'est en particulier le cas pour les deux pays concernant l'action des minorités hongroises et les provocations de nature nationaliste de la part du gouvernement hongrois. La seule différence concerne l'acteur interne national qui instrumentalise la question du Kosovo à son profit. Si en Slovaquie il s'agit bien du leader de l'opposition, le cas roumain est plus spécifique puisque le président de la république était, dans les faits, politiquement dans l'opposition à ce moment-là.
Dans le cas de la Bulgarie, l'utilisation de notre modèle permet de pointer les éléments clés qui font que la dynamique interne ne mène pas à un refus de reconnaître le Kosovo. Il s'agit d'abord du fait que le parti représentant la minorité turque n'a pas publiquement appelé à la reconnaissance du Kosovo. Surtout, le parti le plus susceptible de s'opposer à la reconnaissance du Kosovo – en l'occurrence le parti socialiste – était au pouvoir, ce qui l'a conduit à accepter cette reconnaissance. C'est en effet un acteur extérieur voulant nuire au gouvernement qui a intérêt à exciter les peurs autour d'une crainte de voir la reconnaissance de la sécession kosovare constituer un précédent.

Au-delà de ces considérations, les cas slovaque et roumain de prise de décision sont révélateurs de trois éléments, déterminants pour la recherche effectuée dans cette thèse :
- la crainte du précédent constitue le déterminant le plus important,
- celui-ci ne fonctionne que si les dirigeants font un lien entre leur situation et le cas kosovar,
- la crainte du précédent ne nécessite pas forcément que le risque interne concerne une indépendance. En l'occurrence, il s'agit de demandes d'autonomie ou de droits collectifs.

Concernant l'importance de la crainte du précédent, le fait que le déclencheur du changement de position de ces deux pays vers la non-reconnaissance soit les manœuvres de Djurinda et Basescu n'enlève rien à l'importance de ce déterminant. Dans le cas de la Slovaquie, on doit au contraire remarquer que, utilisant ce levier, un ancien premier ministre dans l'opposition a eu finalement plus d'influence que le ministre des Affaires étrangères et l'ensemble de son administration sur une décision de politique étrangère. Ceci tend plutôt à montrer la puissance de la crainte du précédent lorsque cet argument est invoqué. Les implications identitaires que la crainte du précédent charrie tant en Roumanie qu'en Slovaquie en font un déterminant particulièrement puissant. Il peut conduire à avoir une attitude peu payante en termes de politique étrangère. Ainsi selon Milan Sagat, la Slovaquie a, par sa décision, ruiné

sa réputation de médiateur et ses chances d'influer sur la politique de la communauté internationale au Kosovo[899].

D'autre part, si l'on reprend les concepts théoriques avancés précédemment, la nécessité du lien entre la situation du pays prenant la décision de la reconnaissance et celle de l'État hôte confronté à une entité indépendantiste est confirmée. En Slovaquie comme en Roumanie, ce lien était fait directement par les représentants de la minorité hongroise ainsi que par le gouvernement hongrois. La crainte du précédent pouvait donc difficilement être ignorée et une fois que la question était soulevée les arguments – relevant du suivisme – avancés par le ministère des Affaires étrangères slovaque ou des diplomates roumains ont été balayés. À l'inverse, le lien n'a pas été fait par les dirigeants bulgares, notamment parce que la Turquie et le DPS n'ont pas fait référence au Kosovo à propos de la situation de la minorité turque en Bulgarie. La Turquie a eu ici une attitude totalement différente de la Hongrie. Celle-ci diffère également de celle qui fut la sienne à l'égard de Chypre Nord, Ankara opérant ici un rapprochement explicite entre le cas du Kosovo et celui de la RTCN[900].
Les exemples slovaque et roumain nous renseignent également sur la manière dont cette crainte du précédent se manifeste et nous conduisent à avoir une vision large de la notion d'État fragile. En effet pour ces deux pays, ce n'est pas la crainte d'une indépendance ou du rattachement d'une partie de leur territoire à la Hongrie qui a poussé le gouvernement à refuser de reconnaître le Kosovo, mais simplement la crainte d'une autonomie ou d'une demande de droits collectifs pour la minorité hongroise.

Néanmoins, il convient de préciser que, dans les deux cas, les questions d'autonomie et de droits collectifs touchent à l'identité même des États roumain et slovaque. Le même phénomène observé en Slovaquie (voir § 3.4.3) se retrouve en effet en Roumanie. Dans ce pays, les demandes de décentralisation, d'autonomie ou de droits collectifs y sont rejetées par le pouvoir central roumain au moyen de deux procédés : l'ethnicisation et la sécurisation. En d'autres termes, on fait passer ces demandes pour une manifestation de l'irrédentisme hongrois (ou une résurgence de l'Empire austro-hongrois) qui menacerait la sécurité et l'intégrité territoriale de l'État roumain[901]. Le parallèle avec la Slovaquie est bien entendu frappant. Dans les deux pays, le débat est d'ordre identitaire. Se pose notamment en Roumanie la question de savoir si les Hongrois du Pays sicule (et de la Roumanie en général) éprouvent un sentiment d'appartenance à l'État roumain ou s'ils veulent constituer un État dans l'État. Comme en Slovaquie, l'État roumain ne reconnaît pas la multiethnicité ou les identités duales. Aurelian Craiutu parle même de peur des Roumains à propos de la double identité des Hongrois[902].

[899] Milan Sagat, "Slovak Foreign Policy toward the Western Balkans: Potemkin Villages", *International Issues and Slovak Foreign Policy Afairs,* Vol. 17, 2008, p. 46
[900] Voir section 1.3 de ce chapitre.
[901] Csergo, 2013, pp. 889-911.
[902] Aurelian Craiutu, « A Dilemma of Dual Identity: The Democratic Alliance of Hungarians in Romania. », *East European Constitutional Review,* Vol. 4, no. 2, 1995, p. 45.

L'une des différences entre les deux pays est constituée par le fait que, si le caractère enclavé de la région du Pays sicule restreint l'influence du gouvernement hongrois, il existe une revendication explicite d'autonomie territoriale avec la menace d'un référendum sur le sujet. Si l'on cherche les aspects spécifiques du processus d'indépendance kosovare qui posent problème à la Roumanie, il faut donc pointer, outre l'octroi de droits collectifs aux minorités, la possibilité d'un référendum unilatéral pour l'autonomie. Rappelons que le gouvernement roumain était très concrètement confronté à cette menace au moment du débat sur le statut du Kosovo.

En dernier lieu, l'étude de ces deux États montre également les limites de l'influence de l'Union européenne, et ce à deux points de vue. L'Union a d'abord été incapable d'amener ces États à reconnaître le Kosovo, alors que ceux-ci n'avaient pas à craindre une perte de territoire. Le problème de la Slovaquie dans cette affaire était pourtant exprimé clairement. Citons encore Lezova :

> « rather than being against the actual independence of Kosovo, Slovakia was opposing the way in which Kosovo's statehood was declared. In short, the important question was not whether Kosovo declared independence but rather how and in what circumstances. (…) Understanding this aspect of the issue – and seriously taking it into consideration – could have considerably contributed to a collective action on the side of the EU, creating more favourable conditions for the Slovak recognition of Kosovo »[903]

Surtout, le fait que la Slovaquie, la Roumanie et la Hongrie appartiennent tous trois à l'UE n'a pas contribué à résoudre le problème, ni même à faire baisser les tensions entre ces pays. Denis MacShane regrette ainsi que l'Union ait été incapable de mettre un terme à la « rhétorique nationaliste vulgaire » que la Hongrie développait afin d'appuyer des demandes concernant des citoyens slovaques ou roumains[904]. Une telle action aurait pourtant permis de rassurer la Slovaquie et la Roumanie quant à l'engagement européen dans les relations entre États membres et aurait sûrement conduit au moins la Slovaquie à accepter de reconnaître le Kosovo.

[903] Lezova, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State*, 2013, p. 217.
[904] MacShane, 2011, p. 120.

6. L'Espagne : l'omniprésence de la crainte séparatiste

De tous les États ayant refusé de reconnaître le Kosovo, l'Espagne est le plus important et son opposition la plus connue. Celle-ci a en effet été largement exprimée par ses dirigeants, et ce de manière constante malgré le changement de majorité gouvernementale à Madrid. Le caractère très tardif de la prise de position espagnole est en revanche beaucoup moins connu.
C'est en effet lors du Conseil européen du 18 février 2008 consacré à la déclaration d'indépendance du Kosovo que l'Espagne surprend tous les participants en annonçant qu'elle refusait de reconnaître le Kosovo. Miguel-Angel Moratinos en a profité pour présenter un projet de position commune de l'UE qui, après discussion, constituera la position finale[905].

Il convient de s'interroger tant sur les raisons de ce choix que sur cet apparent revirement.

6.1. Une habile position de circonstance de la diplomatie espagnole

Il convient d'abord de rappeler les circonstances qui ont fait, pour l'Espagne, de la décision de ne pas reconnaître le Kosovo un mouvement diplomatique particulièrement habile. L'opposition de certains États membres (Chypre et Roumanie) et la réticence d'autres (Grèce et Slovaquie) à reconnaître le Kosovo se sont progressivement manifestées durant l'année 2007. Si aucun autre État membre n'avait exprimé son refus de reconnaître le Kosovo, il est plus que probable que l'Espagne aurait suivi la position européenne proreconnaissance.
Le Conseil européen était vu par la plupart des États membres favorables à la reconnaissance du Kosovo, en particulier les membres du Groupe de contact, comme une occasion de faire pression sur les États réfractaires au nom de l'unité européenne. Mais par son action dès le début du Conseil, Miguel-Angel Moratinos en transforme la nature. L'Espagne annonçant qu'elle ne reconnaîtra pas le Kosovo, il n'était en effet plus question de tenter de faire pression sur les États réfractaires. En d'autres termes, le choix espagnol a eu pour conséquence de clore le débat pour simplement constater une divergence entre États membres. Le résultat du Conseil consiste alors principalement à constater cette divergence et à affirmer que chaque État membre était libre de prendre sa décision.

Changeant la nature du Conseil, l'Espagne s'offre un double rôle. D'abord, elle se positionne comme le leader des États réfractaires à la reconnaissance du Kosovo. Jusqu'à présent, ceux-ci avaient surtout été sermonnés par les grandes puissances européennes pour ne pas vouloir adopter leur position. Dans le même temps, elle

[905] Union européenne, Conseil de l'Union européenne, 2851ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, C/08/41, Bruxelles, 18 février 2008. Lien : http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-41_fr.htm. Consulté le 15 juillet 2016.

apparaît comme le médiateur entre ces deux groupes et fournit le consensus final. Ce nouveau « consensus » consiste à acter le libre-choix de chaque État membre « conformément à leurs pratiques nationales et au droit international »[906].

Après que la division européenne a été actée, l'Espagne s'est trouvé un autre rôle : celui de médiateur entre la Serbie et l'Union européenne. Ainsi Miguel Angel Moratinos déclare en mai 2008 :

> « many of those who have recognised Kosovo's unilateral declaration, like part of the EU, are asking us Spaniards to act and to serve as an element to convince and attract Serbia's different political forces ».[907]

Le fait qu'un pays européen aussi important que l'Espagne ait préservé ses relations avec la Serbie a permis un certain nombre d'avancées par la suite. La plus importante concerne probablement le fait d'avoir convaincu le président serbe Boris Tadic de ne pas représenter de nouvelle demande à la Cour internationale de justice après l'avis défavorable à la Serbie rendu par cette dernière en juillet 2010. Présentée à l'ONU, cette demande est rejetée dans un vote de l'assemblée générale. Contrairement à ce qui s'était passé lors du vote ayant conduit à l'avis de juillet 2010, l'Espagne se met alors du côté des autres membres de l'UE et vote contre la Serbie. Très vite, le président Tadic change de stratégie et accepte un accord Serbie-UE qui conduira ensuite à des négociations directes entre Belgrade et Pristina[908].
D'autre part, le PSOE a été, grâce à la position de l'Espagne, en mesure d'encourager le parti socialiste serbe (auparavant dirigé par Milosevic) à rompre avec son passé nationaliste et à entrer dans une coalition pro-européenne qui a pris le pouvoir en juillet 2008. Enfin, la participation de la Serbie à la réunion de haut niveau entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux en juin 2010 peut aussi être mise à l'actif de l'Espagne qui assurait alors la présidence de l'UE[909].

Selon le gouvernement espagnol, ces avancées n'ont pu être possibles que parce que l'Espagne a refusé de reconnaître le Kosovo. Mais même si l'Espagne a lors joué un rôle utile et valorisant, il est difficile d'affirmer que l'Espagne a refusé de reconnaître le Kosovo uniquement pour se ménager ce rôle par la suite.

En effet, cette attitude a aussi conduit la diplomatie espagnole à se distancier de ses alliés traditionnels occidentaux. Il convient dès lors de s'interroger de manière approfondie sur les raisons qui conduisent l'Espagne à ne pas suivre le consensus européen.

---

[906] *Ibid*.
[907] Déclaration au Parlement espagnol le 22 août 2008, cité par Jordi Vaquer i Fanés, « Spain's Position on Kosovo » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, p. 23.
[908] Vaquer i Fanés, 2011, p. 22. Précisons qu'il est difficile de dire que c'est la diplomatie espagnole qui a permis à elle seule cette inflexion. L'équipe de Lady Ashton et les ministres des Affaires étrangères britannique et allemand ont aussi revendiqué la responsabilité de cette évolution.
[909] *Ibidem*.

6.2. Le respect du droit international et du droit interne

Le respect du droit international est la principale objection avancée par l'Espagne pour refuser de reconnaître le Kosovo. Cette justification est avancée dès le lendemain de la déclaration d'indépendance du Kosovo par Miguel Angel Moratinos[910]. C'est aussi au nom du respect des principes du droit international que le chef de l'opposition, Mariano Rajoy, demande au gouvernement espagnol de ne pas reconnaître le Kosovo et de faire respecter tant le droit international que le caractère fondamental du respect de l'intégrité territoriale[911]. Il s'agit, encore aujourd'hui, de la justification officiellement avancée par les diplomates espagnols pour justifier la non-reconnaissance du Kosovo[912]. Ceux-ci soulignent la cohérence et la constante de l'Espagne à ne par reconnaître les déclarations unilatérales d'indépendance (DUI)[913].

Si le respect du droit est une justification constante de l'Espagne dès la déclaration d'indépendance du Kosovo, son importance est aussi révélée par l'activisme dont a fait preuve l'Espagne dans l'épisode de l'avis consultatif de la CIJ. Remarquons tout d'abord que l'Espagne a été l'un des rares États à répondre à toutes les sollicitations de la Cour et à utiliser toutes les occasions pour faire prévaloir son point de vue. Seuls douze autres États – parmi lesquels il faut compter les grandes puissances et les États parties prenantes – ont eu un rôle aussi actif[914]. Une des explications à cette atitude et à l'importance de la justification par le droit international tient peut-être dans la formation des diplomates espagnols. Ceux-ci sont en effet souvent des juristes spécialisés en droit international[915].
L'exposé écrit produit par l'Espagne dénote par son caractère détaillé et volumineux (55 pages). Il présente également la particularité de constituer un argumentaire exclusivement juridique ou les conditions politiques ou pratiques, comme la recherche de stabilité des Balkans, sont totalement absentes. Sur le fond, l'exposé écrit insiste sur le caractère fondamental dans le droit international du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États – à tel point que la défense de ces principes occupe plus

[910] "'We will not recognise [Kosovo] because we consider ... this does not respect international law'" (« Spain says won't recognize Kosovo independence », *Reuters*, 18/02/2008).
[911] Heather O'Brien, "Independence for Kosovo: The Spanish Perspective", Dissertation - MA History of International Relations, London School of Economics, 2011, p. 12.
[912] C'est ainsi l'explication qui a été avancée par le diplomate espagnol que nous avons pu interoger dans le cadre de cette thèse.
[913] Source diplomatique espagnole, interview réalisée le 14 février 2017. L'Espagne a ainsi attendu 1986 pour reconnaitre l'État d'Israël. Cette reconnaissance était en effet indispensable à l'entrée de l'Espagne dans le CEE.
[914] Parmi les États membres de l'Union européenne, seuls la France, le Royaume-Uni et Chypre ont déployé une telle activité.
[915] Source diplomatique espagnole. Interview réalisée le 14 février 2017.

de la moitié des 55 pages du document[916]. Le caractère illégal de la déclaration unilatérale d'indépendance est aussi largement argumenté[917].

Cet attachement au respect du droit concerne également les aspects internes censés régir les rapports entre la Serbie et le Kosovo. Une objection souvent pointée concernant la reconnaissance du Kosovo souligne que, étant une province autonome de la Yougoslavie, la légalité interne de la sécession unilatérale faisait défaut. La différence était ici notamment faite avec les ex-républiques yougoslaves qui, au terme de la Constitution fédérale, avaient le droit de quitter l'État fédéral. Si cet argument a été avancé par plusieurs États n'ayant pas reconnu le Kosovo, l'Espagne a été particulièrement insistante sur ce point. Ainsi cet élément a été mentionné dans une des premières réactions à la déclaration d'indépendance kosovare par Manuel Medina Ortega, parlementaire européen PSOE :

> « They (the republics) complied with the Yugoslav Constitution which authorised each federated republic to separate. Kosovo was a province, not a federal republic, and under the Yugoslav Constitution it did not have the right to secede »[918]

Cet aspect a également été souligné dans l'exposé écrit initial que l'Espagne a déposé auprès de la CIJ. Il est ainsi affirmé que la Constitution yougoslave prohibait la sécession du Kosovo.

De manière générale, l'argumentaire juridique autour du respect des principes du droit international ou de la Constitution (ex-)yougoslave est omniprésent. Mais à y regarder de plus près, force est de constater que cet argument ne se suffit pas à lui-même, mais est à mettre en lien avec deux autres aspects centraux de la prise de décision espagnole en matière de reconnaissance du Kosovo.
Le premier d'entre eux est constitué par la justification de cette décision auprès de l'opinion et des acteurs politiques espagnols. Le respect du droit international constituait en effet l'une des raisons d'être du gouvernement Zapatero (voir § 6.4.1).
Le second est la crainte du précédent que le cas du Kosovo suscite pour le gouvernement espagnol. Même s'il n'est fait aucune référence aux questions internes espagnoles, l'insistance sur le caractère sacré de l'intégrité territoriale peut aisément être interprétée comme une manifestation de la crainte séparatiste interne. Cet aspect transparaît particulièrement lorsque l'Espagne soutient que le respect du principe d'intégrité territoriale doit s'appliquer non seulement aux relations entre États, mais aussi entre un État et des acteurs infraétatiques, tels les mouvements indépendantistes[919].

---

[916] Borgen, 2010, p. 1007.
[917] Cour internationale de justice, Avis consultatif du 22 juillet 2010 — Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 17 avril 2009., pp. 9-15.
[918] « Saying No to Kosovo Independence », *BBC News*, 5 mars 2008.
[919] Borgen, 2010, p. 1019.

L'argument de la légalité interne et l'insistance sur l'idée que la Constitution yougoslave prohibait la sécession du Kosovo vont dans le même sens. Insister sur la légalité interne permet à l'Espagne de distancier sa situation de celle de la Serbie. En effet, rien dans la Constitution espagnole ne prévoit le départ d'une partie du territoire. Au contraire, le caractère indivisible de l'État espagnol y est affirmé.

6.3. La crainte du précédent

6.3.1. Les séparatismes basque et catalan face à « l'État autonomique »

Le fait que l'Espagne ait refusé de reconnaître le Kosovo de peur d'encourager ses propres séparatistes, et en l'occurrence principalement ceux du Pays Basque, est largement admis dans les médias, mais aussi bien souvent dans les milieux académiques[920]. Pour le gouvernement espagnol, il s'agirait alors d'éviter de voir le Kosovo pris comme exemple par les séparatistes basques et catalans. La crainte est alors qu'une reconnaissance de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo rende difficilement défendable une proscription du même procédé en Espagne. Mais cet *a priori* largement admis ne doit pas nous empêcher d'examiner l'argument en profondeur.

Depuis le rétablissement de la démocratie à la fin des années 70, l'État espagnol est effectivement confronté à des demandes autonomistes voire indépendantistes. Au moment de la rédaction de la nouvelle Constitution, on avait cru pouvoir forger un compromis historique entre les unitaristes et les tenants d'une autonomie beaucoup plus poussée des différentes Communautés. On élaborait alors un système hybride et original : le fédéralisme asymétrique. Même si l'État espagnol renouvelé n'était pas officiellement fédéral, il empruntait de nombreuses caractéristiques au fédéralisme. Les compétences dévolues aux Communautés sont importantes puisqu'elles représentent 36 % des dépenses publiques totales.
Fruit de ce compromis, la Constitution espagnole est ambiguë, voire contradictoire. Alors que le préambule de la Constitution parle de « tous les peuples d'Espagne », l'article 2 énonce :

> « La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles. »

État n'étant ni unitaire, ni fédéral, l'Espagne est ainsi qualifiée d'État autonomique[921].

[920] O'Brien, 2011, p. 4.
[921] Voir à ce sujet : Laurence Burgorgue-Larsen, *L'Espagne et la Communauté européenne : l'état des autonomies et le processus d'intégration européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

Mais l'originalité a surtout consisté à instituer un système dans lequel le degré d'autonomie varie selon les Communautés. Le Pays Basque jouit ainsi de l'autonomie la plus grande, en particulier dans le domaine fiscal. Mais ce système largement « à la carte » présente deux problèmes.

Le premier, c'est que, étant différencié, il donne l'impression d'être évolutif. Une Communauté qui voudrait davantage d'autonomie n'a qu'à prendre exemple sur celle qui en a déjà plus qu'elle, sans que sa demande ne remette en cause, en apparence, l'ensemble de l'édifice. Ainsi la Catalogne souhaite de longue date bénéficier de la même autonomie fiscale que le Pays Basque et la Navarre[922]. Mais les demandes d'approfondissement de l'autonomie d'une Communauté entraînent automatiquement des demandes d'autres Communautés. En réaction aux demandes récurrentes de la Catalogne, s'est ainsi développé le principe du *« no queremos menos que Cataluna »* (pourquoi aurions-nous moins que la Catalogne ?) selon lequel l'obtention par la Catalogne d'une compétence ou d'un avantage conduit d'autres Communautés autonomes à exiger de bénéficier de la même évolution[923]. Paradoxalement, la souplesse théorique du système le rend en réalité très rigide puisqu'accorder davantage d'autonomie à une Communauté peut conduire à des demandes et exigences en chaîne.

Le second problème, conséquence directe du premier, c'est que ce compromis n'empêche pas les demandes autonomistes ou indépendantistes de perdurer lorsqu'elles n'ont pas été satisfaites. On peut reprendre ici les mots de Jean-Luc Dehaene : « Tout compromis est par essence provisoire ». Concrètement, on assiste à une escalade des revendications nationalistes entre Basques et Catalans depuis la fin des années 90[924].

Historiquement, le mouvement indépendantiste le plus dangereux et le seul ayant eu recours à la violence se trouve au Pays Basque, avec notamment l'organisation terroriste ETA. Les nationalistes catalans se sont quant à eux longtemps contentés de revendications autonomistes. Afin de comprendre les risques séparatistes auxquels l'Espagne fait face, il apparaît nécessaire de détailler la nature des nationalismes dans ces deux Communautés autonomes, leur vivacité et leurs revendications. Nous verrons que, même si la situation globale est fondamentalement différente, les rapprochements avec le Kosovo sont possibles.

[922] Cyril Trépier, *Géopolitique de l'indépendantisme en Catalogne*, Collection Logiques Politiques, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 257-260.
[923] *Ibid.*, p. 260.
[924] Enric Martinez-Herrera et Thomas Jeffrey Miley, "The Constitution and the Politics of National Identity in Spain", *Nation and Nationalism,* Vol. 16, n° 1, 2010, p. 17.

6.3.1.1. Le Pays Basque : un nationalisme puissant et ancien

Les Basques constituent incontestablement une population particulière en Espagne, du moins au niveau linguistique. La langue basque n'appartient en effet pas à la famille des langues indo-européennes et certains ethnologues estiment que les Basques arrivèrent dans la région avant la migration des Indo-européens 3.000 avant Jésus-Christ. La présence basque est en tout cas attestée depuis l'Empire romain[925].
Dans l'époque moderne, la « nation » basque est divisée entre la France et l'Espagne depuis 1530. Le nationalisme basque actuel trouve son origine à la fin du XIXe siècle lorsque Sabino de Arana Goiri invente le terme « Euskadi » qui désigne l'ensemble des Basques présents tant en France qu'en Espagne. L'aspiration à l'autonomie des Basques est alors bien présente et est proche de se réaliser dans les années 30, époque où la Catalogne jouit déjà d'un tel statut. La guerre civile espagnole et l'avènement du régime franquiste douchent ces espoirs pour plusieurs décennies. Sous le régime dictatorial de Franco, le nationalisme basque prend une tournure violente et terroriste sous la forme de l'ETA (*Euskadi Ta Akatasuna*). Même si l'ETA occupe l'attention médiatique, il est important de mentionner qu'il existe un large mouvement nationaliste basque non violent qui émerge sous la dictature franquiste, plus précisément dans les années 50[926].
Au niveau politique, ce nationalisme basque non violent est incarné par l'EAJ-PNB qui se rattache au catholicisme social et de la démocrate-chrétienne. Interdit sous Franco, ce parti arrive en tête lors des premières élections de 1977. La même année, il quitte ses références chrétiennes et change de nom pour devenir le Partido Nacionalista Vasco (PNV).

Les revendications et les mouvements nationalistes, qu'ils soient violents ou non, ne disparaissent pas à l'avènement de la démocratie. Au contraire, le PNV invite à l'abstention lors du référendum organisé sur la Constitution de 1978. Celle-ci s'élèvera à 55 % au Pays Basque ce qui fait que la nouvelle loi fondamentale n'est approuvée que par 31 % des électeurs inscrits. Les signes de tensions se manifestaient encore plus clairement l'année suivante, lorsqu'un comité d'élus débattait du futur statut d'autonomie pour le Pays Basque. L'article 1 du projet de statut déclarait ainsi que « la souveraineté nationale réside dans le peuple basque » duquel « émanent les pouvoirs du Pays Basque ». Cette déclaration dissimule à peine l'affirmation d'un droit à l'autodétermination[927]. Conscient du danger, le gouvernement espagnol imposa alors que la référence à la souveraineté basque soit exclue du statut, et remplacée par une référence explicite à la souveraineté espagnole[928]. Le conflit de souveraineté et donc de légitimité est ici flagrant.

---

[925] Borgen, 2010, note 43, p. 232.
[926] L'une des manifestations les plus concrètes de ce mouvement est la création des *ikastolas*, des écoles primaires en langues basques.
[927] Hanna Jamar et Mary Katherine Vigness, "Applying Kosovo: Looking to Russia, China, Spain and Beyond After the International Court of Justice Opinion on Unilateral Declarations of Independence", *German Law Journal,* Vol. 11, n° 8, 2010, p. 924.
[928] Martinez-Herrera, 2010, p. 14.

À l'arrivée, le Pays Basque hérita, tout comme la Navarre voisine, d'un statut d'autonomie particulièrement poussé. Ces deux Communautés autonomes disposent notamment de la maîtrise complète de leur fiscalité[929]. Cette situation constitue un avantage – tant en termes d'autonomie que du point de vue financier – envié par plusieurs autres Communautés autonomes, au premier rang desquelles la Catalogne. Javier Corcuera Atienza, professeur de droit constitutionnel de l'Université du Pays Basque estime que ce statut particulier favorable était partiellement dû à la présence de l'ETA. Selon lui, « l'extrémisme nationaliste de l'ETA et l'insatisfaction politique qu'elle exprimait (ont accordé) un énorme potentiel d'intimidation au Parti nationaliste basque historique (PNV) »[930]. Au retour de la démocratie, la relation entre le Pays Basque et l'État central se situe donc toujours dans le rapport de force.

Le PNV remporte les premières élections au parlement basque en 1980 et dirige la Communauté autonome sans discontinuer depuis lors (à l'exception de la période 2009-2012). Si ce parti n'est pas officiellement indépendantiste, il s'agit d'un parti nationaliste qui énonce clairement représenter uniquement les Basques. Si le PNV a toujours affirmé ne pas souhaiter l'indépendance par rapport à l'Espagne, une minorité importante de la population basque soutient cette option[931]. L'ETA poursuit quant à elle sa lutte armée, émaillée de périodes de trêves et de cessez-le-feu, malgré le retour de la démocratie.

La question de l'autodétermination ressurgie en octobre 2003 par l'intermédiaire du « Plan Ibarretxe ». Voté par le parlement basque, ce plan proclame que le peuple basque est en droit de déterminer son propre avenir. Dans les faits ce plan, propose une libre association entre le Pays Basque et l'Espagne[932]. Ce plan provoque un rejet médiatique et politique quasiment unanime dans le reste de l'Espagne[933]. Au vote du parlement basque soutenant le plan Ibarretxe le 30 décembre 2004, répond celui du Congrès des députés espagnols du 1er février 2005 qui le rejette. Encore une fois, on est ici en pleine confrontation entre les souverainetés basque et espagnole. Affirmant la souveraineté du peuple basque, le projet de libre association énonçait en effet que l'appartenance du Pays Basque à l'Espagne résultait de la seule volonté des citoyens basques. Il était donc possible de la remettre en cause si lesdits citoyens ne désiraient plus être également espagnols[934]. En d'autres termes, et pour reprendre une terminologie relative au Kosovo, la déclaration unilatérale d'indépendance (DUI) devenait légitime à partir du

[929] Appelé *concierto economico* (concertation économique) ce système voit les Communautés lever l'ensemble des impôts et disposer de toute marge de manoeuvre quant à ceux-ci. Une part de l'impôt prélevé est ensuite reversé à l'État central. La somme est question est réévaluée tous les cinq ans.
[930] Cité par Trépier, 2015, p. 257.
[931] Le dernier sondage en date mentionnait un soutien à l'indépendance de 40 % (Interview de Barbara Loyer, Professeure à l'Université Paris VIII, *Le Monde*, 22/10/2012).
[932] Cette démarche n'est pas sans rappeler la souveraineté-association prônée par le Premier ministre québécois René Lévesque et proposée par référendum en 1980. Il s'agissait de proclamer la souveraineté du peuple québécois à décider de son destin pour négocier avec le Canada une association définissant les domaines de compétences encore partagés.
[933] Trépier, 2015, p. 260.
[934] *Ibid.*, p. 260.

moment où elle bénéficie d'un soutien populaire. Or il faut noter que le débat sur le Plan Ibarretxe et l'idée de libre association s'est prolongé bien après que le vote aux Cortès l'eut rejetée. On est en réalité à peine sorti de ce débat lorsque surgit celui autour du statut final du Kosovo[935]. La question est donc particulièrement sensible.
À l'époque du débat sur le statut final du Kosovo, la question de la violence et de l'ETA n'est pas davantage réglée. En effet alors qu'une trêve permanente avait été décrétée en mars 2006, l'attentat à l'aéroport madrilène de Barajas le 30 décembre de la même année vient doucher, pour un temps, les espoirs de pacification. L'organisation terroriste annonce la rupture définitive de la trêve le 5 juin 2007.

Dans un tel contexte, les analogies et rapprochements entre la situation du Kosovo et du Pays Basque sont faciles à percevoir. La première analogie concerne l'usage de la violence. Même si l'UCK n'est pas une organisation terroriste comme l'ETA, mais un véritable mouvement militaire, il n'est pas difficile d'imaginer que les Espagnols associent mentalement les deux mouvements. Plus fondamentalement, l'indépendance du Kosovo montre que l'usage de la violence paie. Même s'il a en l'occurrence fallu à l'UCK le soutien des États-Unis et des grands États européens pour qu'elle arrive à ses fins, l'exemple n'est pas des plus heureux dans le contexte espagnol marqué par la reprise des attentats terroristes.
Mais le Plan Ibarretxe est probablement plus déterminant. En effet celui-ci affirme clairement le droit à l'autodétermination du peuple basque. S'il ne s'agit pas, ou pas encore de déclarer l'indépendance, l'enjeu est d'importance pour l'équilibre institutionnel espagnol. Le débat autour de cette proposition s'est déroulé sur plusieurs années, avec un refus tout à fait clair tant du PSOE que du PP, position soutenue par l'opinion publique espagnole hors Pays Basque et Catalogne. L'indépendance du Kosovo est donc tombée très mal au niveau temporel. En effet accepter la DUI du Kosovo aurait été incohérent avec le refus du droit à l'autodétermination du Pays Basque.

6.3.1.2. La Catalogne

Comparé au Pays Basque, le nationalisme catalan est à la fois plus modéré et plus moderne. Un des aspects essentiels est qu'il n'est pas basé sur des critères ethniques. Il se rattache clairement à la conception du nationalisme ouverte : l'intégration s'y fait par la langue et l'appartenance à une communauté de destin. Cette conception a été formulée dès les années 50 par Jordi Pujol : « est catalan tout homme qui vit et travaille en Catalogne et qui, par son travail, par son effort, aide à faire la Catalogne »[936].
L'aspect ouvert du nationalisme catalan se retrouve par l'association constante entre l'indépendance de la Catalogne et l'appartenance de la nouvelle entité à l'Union européenne. L'idée développée par les indépendantistes est que la Catalogne est une

[935] Entretien avec Cyril Trépier.
[936] Cité par Trépier, 2015, p. 21.

vieille nation européenne et que l'indépendance couplée à l'appartenance à l'UE constituerait un juste retour des choses[937].

L'opinion selon laquelle la Catalogne constitue une nation est acceptée par une grande majorité des Catalans. En revanche, la question de savoir si cette nation peut s'épanouir dans le cadre de l'État espagnol ou doit posséder son propre État fait débat depuis le début des années 90[938]. Historiquement, le nationalisme catalan ou « catalanisme » était en effet davantage autonomiste qu'indépendantiste. Cette autonomie fut accordée en 1931 lorsque le parlement espagnol autorisa « la mise en place de régions autonomes à l'intérieur de l'État espagnol »[939]. Mais elle fut abolie par Franco dès 1938. Il fallut attendre le retour de la démocratie pour que renaisse l'autonomie catalane. Si, contrairement au PNV, les partis catalans participèrent à la rédaction de la Constitution de 1978 et au compromis historique entre recherche de l'unité espagnole et aspiration autonomiste, beaucoup attendaient davantage de l'Espagne. À cette époque, il n'est pourtant pas question de réclamer l'indépendance. La priorité est alors au rétablissement de la démocratie et de l'autonomie[940].

Les demandes catalanes pour un approfondissement du statut d'autonomie sont cependant régulières et de plus en plus assertives à partir des années 90. Elles finissent par se concrétiser dans le nouveau statut d'autonomie de 2006. Celui-ci est adopté au terme d'un processus enclenché par le gouvernement Zapatero en 2003 et qui a conduit à approfondir l'autonomie, outre de la Catalogne, de l'Aragon, de la Communauté valencienne et des îles Baléares et Canaries. Bien qu'adopté par le parlement catalan, le parlement fédéral puis par la population catalane par référendum, ce nouveau statut est contesté par d'autres Communautés autonomes et surtout par le Parti Populaire qui porte l'affaire devant le Tribunal constitutionnel espagnol. Celui-ci censure, le 10 juillet 2010 certains amendements apportés au statut de 1978, en particulier concernant la justice et la fiscalité. Mais l'aspect symbolique le plus important concerne l'annulation par le Tribunal de la qualification de la Catalogne en tant que nation[941]. Au lendemain de cette décision, plus d'un million de personnes manifestent à Barcelone contre celle-ci. Depuis lors, le gouvernement catalan a pour objectif affiché l'indépendance de la Catalogne.

Même si elles sont moins évidentes qu'avec le Pays Basque, les analogies possibles entre le Kosovo et la Catalogne existent. Elles se centrent d'abord autour de la notion de Déclaration unilatérale d'indépendance. La DUI est, depuis quelques années, un des enjeux majeurs du débat sur l'indépendance en Catalogne. En l'absence d'autorisation par le gouvernement espagnol d'un référendum sur l'indépendance catalane, la DUI

[937] *Ibid.*, p. 11.
[938] Borgen, 2010, p. 1017.
[939] Hurst Hannum, *The Accomodation of Conflicting Rights*, Philaderphie, University of Pennsylvania Press, 2011, p. 264.
[940] Trépier, 2015, p. 13.
[941] Jamar et Vigness, 2010, p. 923.

n'est pas exclue par le gouvernement catalan. On voit donc tout l'enjeu de ne pas donner l'impression qu'une telle démarche puisse être acceptée. Cette situation explique d'ailleurs l'activisme de l'Espagne auprès de la CIJ. En déclarant que la DUI n'est pas contraire au droit international, Jamar et Vigness estiment que la CIJ remet en cause un certain nombre de certitudes concernant le caractère indissoluble de l'unité espagnole[942]. Le contraste entre les décisions de la CIJ à propos du Kosovo et du Tribunal constitutionnel espagnol est d'autant plus frappant que les décisions ont été rendues à quelques jours d'écart[943]. Les deux organes utilisant des bases juridiques différentes (droit international et Constitution espagnole), il est tout à fait normal que leurs décisions divergent. L'impact politique est pourtant non négligeable puisque cette situation donne l'impression que la plus haute juridiction espagnole dénie aux Catalans un droit accordé aux Kosovars.

Il convient cependant de remarquer que la question de l'indépendance de la Catalogne ne se posait pas vraiment encore au moment du débat sur la reconnaissance du Kosovo. Mais c'était déjà le cas de celui sur l'autodétermination, notamment avec la qualification de la Catalogne comme une nation contenue dans le statut réformé de 2006. Si ce qualificatif posait tellement problème, c'est qu'être qualifié de nation donne un argument supplémentaire pour réclamer l'autodétermination[944]. Or celle-ci est contraire à la conception de l'État espagnol partagée tant par le PSOE que par le PP[945]. La situation en Catalogne a donc pu largement jouer. Le fait est que l'aspect fondamentalement problématique pour l'État espagnol de la Déclaration unilatérale d'indépendance n'est peut-être pas constitué par le résultat (l'indépendance), mais par le processus unilatéral. Celui-ci permet à une collectivité de décider de son destin sans autorisation de l'État central – qu'il s'agisse d'autonomie ou d'indépendance. Or dans la situation actuelle, l'État espagnol accorde ou non davantage d'autonomie, mais a toujours le dernier mot. Une remise en cause de ce système conduirait à rendre l'Espagne tout à fait ingouvernable. La DUI kosovare n'est donc pas seulement un précédent fâcheux pour les risques indépendantistes, mais aussi lorsque l'on est en présence de demandes autonomistes que l'État central veut contrôler. Outre le fait que, comme le montre l'exemple catalan, une demande autonomiste peut évoluer en volonté d'indépendance, ce risque par rapport à l'autonomie rejoint ce que nous avons observé en Slovaquie et en Roumanie.

Enfin, même si nous avons voulu différencier les dynamiques catalane et basque dans cette présentation, il convient d'insister sur l'interaction entre les demandes autonomistes ou indépendantistes de ces deux Communautés. Outre la demande

[942] *Ibidem*.
[943] 22 juillet 2010 pour l'avis de la CIJ et 10 juillet pour la décision du Tribunal constitutionnel.
[944] Un autre problème à qualifier les Catalans de « nation » provient du fait que la Constitution de 1978 réserve ce terme à l'Espagne, et qualifie les régions dites historiques – celles ayant eu un Statut d'autonomie sous la Seconde République (1931-1936) – de « nationalités ».
[945] À la suite du référendum monténégrin sur l'indépendance en 2006, José-Luis Zapatero avait rappelé que la constitution espagnole ignorait l'autodétermination (« ETA, Basques, Catalans et José Luis Rodriguez... Monténégro ! », *LatinReporters.com*, 22 mai 2006).

constante des catalanistes de bénéficier d'un régime fiscal proche de celui du Pays Basque, notons par exemple que le parti ERC avait repris en 2003 l'idée de libre association présente dans le « Plan Ibarretxe »[946]. Ce parti fut d'ailleurs le seul parti non basque à voter en faveur du statut aux Cortès. La dynamique globale est donc dangereuse pour l'État espagnol puisqu'une concession faite à une Communauté peut entraîner une demande d'autres Communautés, même si ces demandes concernent le plus souvent une autonomie accrue.

6.3.2. La dynamique politique interne

Les éléments concrets conduisant le gouvernement espagnol à faire le lien entre Kosovo, Pays Basque et Catalogne et à craindre un précédent fâcheux pour l'unité du pays sont donc bien présents. Il reste à étudier comment la dynamique politique interne a fait de la question de l'indépendance et de la reconnaissance du Kosovo un enjeu majeur en Espagne.
À cette fin, nous reprenons ici les éléments définis dans notre modèle décrivant le jeu politique interne, à savoir une pression sur le gouvernement d'une double nature :
- de la part des groupes nationalistes subétatiques qui demandent la reconnaissance du Kosovo ;
- de la part de l'opposition qui prône la non-reconnaissance et instrumentalise la question pour mettre le gouvernement en difficulté.

La différence entre les cas espagnol d'une part et roumain et slovaque d'autre part est de deux ordres. Tout d'abord, il n'existe pas de puissance étrangère qui soutienne les demandes basques ou catalanes comme ce fut le cas de la Hongrie. Mais cet élément susceptible de faire baisser la tension est contrebalancé par une autre donnée : contrairement à ce que l'on peut observer concernant les minorités hongroises en Slovaquie et en Roumanie, les demandes indépendantistes existent bien en Espagne. Reste que la crainte du précédent a fait l'objet d'une instrumentalisation politique interne qui a forcé la diplomatie espagnole à prendre sa décision.

Avant toute chose, il convient d'abord de remarquer que les médias espagnols ont abondamment traité la question de l'indépendance du Kosovo et de sa reconnaissance, le plus souvent en y étant hostiles[947]. L'ambassadeur serbe en Espagne se déclara d'ailleurs agréablement surpris par cette couverture et ce traitement[948]. Le Kosovo devenant très vite un sujet de discussion publique, les politiques se sont vus obligés de s'en saisir, de manière probablement moins discrète qu'ils ne l'auraient voulu. Plus intéressant pour notre étude, la presse espagnole fait clairement le lien entre le cas kosovar et les problématiques catalanes et basques en Espagne[949]. Ceci est d'autant plus

[946] Trépier, 2015, p. 261.
[947] Vaquer i Fanés, 2011, p. 25
[948] O'Brien, 2011, p. 15
[949] *Ibidem*.

intéressant que la classe politique espagnole se refuse quant à elle à faire tout lien de manière explicite (voir *infra*). Cela n'empêche pas le débat d'être très vif.
Sans surprise, les grands partis espagnols (PP et PSOE) prônent la non-reconnaissance, à l'inverse des partis nationalistes qu'ils soient basques ou catalans.

6.3.2.1. Les partis nationalistes basques et catalans

Avant de traiter spécifiquement des prises de position à l'égard de l'indépendance kosovare, il convient de rappeler celles qui ont fait suite à celle du Monténégro en 2006. Les gouvernements basque et catalan se sont en effet félicités d'une indépendance obtenue dans le cadre d'une médiation de l'Union européenne. Albert Royo i Mariné, secrétaire à la Coopération extérieure du gouvernement catalan, était présent dans la capitale monténégrine le jour du vote pour, dès les résultats proclamés, saluer le « précédent historique » que constitue le « premier processus d'indépendance mené sous la tutelle de l'Union européenne »[950]. Son homologue basque, lui aussi présent à Podgorica, saluait quant à lui le fait qu'« aujourd'hui en Europe, on peut décider démocratiquement de l'avenir politique d'un pays et résoudre ainsi un conflit historique »[951]. Pour Joseba Azkarraga (PNV), ministre de la Justice du gouvernement basque, le lien entre Monténégro et Pays Basque était encore plus explicite puisqu'il déclarait souhaiter que les Basques puissent eux aussi décider rapidement de leur destin[952].

L'enthousiasme par rapport au Kosovo est plus prudent. En effet, si le Monténégro offre un exemple quasiment idéal de processus indépendantiste, le Kosovo peut pour certains faire office de repoussoir. Prendre comme exemple une indépendance survenue après un conflit extrêmement violent et une administration internationale durant presque dix ans ne constitue pas un cas idéal pour promouvoir l'indépendance auprès de sa propre population. Mais le soutien est tout de même présent et les déclarations publiques en faveur de la reconnaissance du Kosovo ont lieu dès avant la proclamation d'indépendance. Il s'agissait alors de faire pression sur le gouvernement Zapatero.

Lors de la séance du 19 décembre aux Cortès, les deux partis nationalistes basques (PNV) et catalans (ERC) enjoignent ainsi le gouvernement à reconnaître le Kosovo. Le représentant du PNV en profite pour critiquer l'attitude de l'État espagnol à propos du Pays Basque. Celui de l'ERC fait quant à lui une longue tirade critiquant « certains États européens » (sans préciser lesquels) qui sont « allergiques » à la création de nouveaux États en Europe. Les nationalistes catalans modérés de CiU demandaient la reconnaissance du Kosovo tout en rejetant toute comparaison avec la situation en Espagne ou en Catalogne[953]. Pourtant, on imagine aisément que ces positionnements de la part des mouvements nationalistes n'étaient pas de nature à encourager le

[950] « ETA, Basques, Catalans et José Luis Rodriguez... Monténégro ! », *op. cit*.
[951] *Ibid.*
[952] *Ibid.*
[953] O'Brien, 2011, pp. 12-13.

gouvernement espagnol à reconnaître le Kosovo. Il a en réalité encouragé ce dernier à faire le lien entre ses propres séparatismes et les indépendantistes kosovars.

Après l'indépendance du Kosovo, les déclarations des nationalistes se font de plus en plus affirmées. Certains représentants du mouvement indépendantiste basque vont d'ailleurs jusqu'à citer le « modèle kosovar » comme un exemple à suivre pour eux-mêmes[954]. Le parti *Esquerra Republican de Catalunya* (ERC) estima quant à lui que l'indépendance du Kosovo était une bonne nouvelle, puisqu'elle montrait que la création de nouveaux États était possible en Europe. Le gouvernement basque eut une réaction similaire[955]. ERC revint ensuite régulièrement à la charge pour demander au gouvernement espagnol de reconnaître le Kosovo. En 2009, le débat parlementaire faisant suite au retrait des troupes espagnoles au Kosovo fournit l'occasion au parti indépendantiste catalan de redemander ouvertement à Zapatero de reconnaître le Kosovo, arguant que sa position n'était motivée que par « une peur de la contagion »[956]. Cette demande fut exprimée de nouveau quelques semaines plus tard à l'occasion d'une commission défense de l'assemblée. ERC fut alors rejoint par le parti nationaliste basque PNV dans sa demande[957]. La même attitude se renouvela au début de l'année 2010 par l'intermédiaire d'une motion présentée au comité affaires étrangères des Cortès[958]. Celle-ci fut soutenue tant par le PNV que par CiU. Mais, le plus intéressant fut alors la réaction de l'ancien premier ministre José Maria Aznar qui mettait en garde contre le fait que cette reconnaissance créerait « une possibilité, un horizon et un espoir pour d'autres peuples ». Ceci fut interprété par l'ERC comme une « référence claire » aux Communautés autonomes en Espagne ayant des velléités d'indépendance.

6.3.2.2.Le Parti Populaire

Au moment du débat concernant l'indépendance du Kosovo et la négociation de son statut final, l'opposition parlementaire espagnole est représentée par le Parti Populaire. Celui-ci, et plus encore son leader Mariano Rajoy, est caractérisé par une vigilance extrême concernant les tendances séparatistes et même fédéralistes en Espagne. S'il a accepté le compromis historique de 1978, le PP est réticent à opérer des transferts de compétence vers les Communautés et est officiellement unitariste. Le PSOE a en revanche une attitude beaucoup moins tranchée sur ces questions et est officiellement fédéraliste, tout en étant bien entendu opposé à l'indépendance de Communautés comme la Catalogne ou le Pays Basque. Au moment du débat sur la reconnaissance du Kosovo, le gouvernement Zapatero est justement engagé depuis quatre ans dans un vaste projet de décentralisation. Si Valence, la Catalogne et l'Andalousie avaient été les premières à bénéficier de compétences supplémentaires, l'objectif était de faire

[954] Peter W. Rodman, John Bolton et Lawrence Eagleburger, « Warning Light on Kosovo », Brookings Institute, 31 janvier 2008. En ligne : https://www.brookings.edu/opinions/warning-light-on-kosovo/. Consulté le 26 janvier 2017.
[955] Vaquer i Fanés, 2011, p. 14.
[956] O'Brien, 2011, p. 23.
[957] *Ibidem*.
[958] *Ibid.*, p. 31.

bénéficier toutes les Communautés de ce mouvement. Le Parti Populaire, traditionnellement unitariste, va alors profiter du fait que la question institutionnelle était déjà à l'agenda pour instrumentaliser le cas du Kosovo à cet égard.

Le PP et son leader voient dans la question du Kosovo une occasion de mettre en difficulté le gouvernement socialiste. L'objectif de l'opposition consiste alors à se poser en champion de l'unité nationale en s'opposant à la reconnaissance du Kosovo, tout en pointant les ambiguïtés ou les atermoiements supposés du gouvernement à ce sujet. Cette stratégie se concrétise notamment lors du débat parlementaire du 19 décembre 2007 consacré à la question du Kosovo et à la reconnaissance de ce nouvel État. À ce moment-là, il ne fait en effet plus de doute que le Kosovo va déclarer son indépendance de manière unilatérale, et que celle-ci ne sera pas couverte par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. Lors de ce débat, Mariano Rajoy reproche au gouvernement espagnol de ne pas suffisamment insister sur l'importance du respect du droit international et de l'intégrité territoriale des États. Il ajoute que l'Espagne devrait se faire le défenseur au niveau européen de ces valeurs et faire preuve de leadership à ce sujet[959]. Rajoy met également la pression sur le gouvernement espagnol dans une interview parue le 17 février soit la veille du Conseil européen où il explique que son parti n'accepterait rien d'autre que le refus de reconnaître le Kosovo et qu'il doutait de la détermination du gouvernement socialiste à cet égard[960]. De leur côté, les socialistes craignaient que toute hésitation ou signe de faiblesse soit exploité par le Parti Populaire dans la perspective des élections législatives du 9 mars 2008[961].
L'importance de la situation interne est d'ailleurs démontrée par une demande directement formulée par le gouvernement espagnol à cet égard. Le gouvernement Zapatero demanda en effet au groupe de contact de faire en sorte de reporter la déclaration d'indépendance du Kosovo après les élections législatives du 9 mars en Espagne[962]. La non-reconnaissance du Kosovo par l'Espagne aurait donc pu être évitée si elle était advenue quelques semaines plus tard[963]. Mais le groupe de contact refusa cette demande[964].

Après ce refus, le piège politique se referme alors sur Zapatero. À trois semaines de ces élections, il ne pouvait en effet pas se permettre de donner l'impression d'envoyer comme messages aux Catalans et aux Basques qu'une déclaration unilatérale d'indépendance était acceptable par le gouvernement espagnol. Une reconnaissance du Kosovo aurait en effet donné l'impression de céder aux partis indépendantistes,

[959] *Ibid.*, p. 12.
[960] Interview accordée au quotidien *El Pais* le 17 février 2008.
[961] Vaquer i Fanés, 2011 p. 13.
[962] Ambassade américaine à Madrid, "Spanish reaction to Kosovo's independence", 21 février 2008, référence Wikileaks : ID 08MADRID186_a.
[963] Selon Isabelle Dumont, diplomate française en charge de ces questions à l'époque, il n'est pas certain que l'Espagne aurait reconnu le Kosovo, même si la date de déclaration d'indépendance avait été repoussée. Cette incertitude aurait d'ailleurs contribué au refus du groupe de contact d'accéder à la demande espagnole. Il apparaissait en revanche que ce refus entraînerait directement celui de l'Espagne de reconnaître le Kosovo.
[964] Interview d'un ancien diplomate onusien.

permettant à Mariano Rajoy de se poser en défenseur de l'unité espagnole. Acculé, Zapatero n'a d'autre choix que d'affirmer que l'Espagne ne reconnaît pas les déclarations unilatérales d'indépendance et attache une grande importance au droit international. Même si la position de l'Espagne au sujet du Kosovo n'est communiquée aux partenaires européens que deux mois plus tard, il semble bien que cette décision découle directement du débat tenu le 19 décembre 2007. Un diplomate européen affirmait ainsi que, jusqu'au début du mois de décembre 2007, Miguel Angel Moratinos faisait savoir à la Troïka qu'il pouvait gérer ses « problèmes internes ». Mais l'opposition espagnole à l'indépendance se renforça par la suite, avec la pression mise par le PP sur le gouvernement. La diplomatie espagnole ira même jusqu'à adopter l'attitude prescrite par Rajoy, à savoir jouer le rôle de leader et porte-parole des États ayant refusé de reconnaître le Kosovo.

6.3.2.3. Kosovo – Pays Basque et Catalogne ou « cachez ce lien que je ne saurai voir »

Concernant le cas espagnol, le plus frappant consiste à constater que tous les acteurs politiques – qu'il s'agisse du gouvernement, de l'opposition ou de nationalistes basques et catalans – ont dénié le fait que le Kosovo pouvait constituer un précédent ou un cas applicable à l'Espagne. Ce fut notamment le cas lors du débat parlementaire consacré à la question du Kosovo du 19 décembre 2007[965]. Il s'agit même du seul point d'accord concernant le Kosovo entre les différents acteurs politiques. L'absence d'analogie ou de lien possible avec le Kosovo constitue encore le discours officiel de la diplomatie espagnole[966].
Dans la presse en revanche l'analogie a été beaucoup plus présente et il était évident pour tous les commentateurs que la peur du séparatisme interne était la motivation principale de la position espagnole[967]. Cette posture était parfois critiquée dans un argumentaire appelant à reconnaître le Kosovo. Ainsi un éditorial du quotidien catalan *La Vanguardia* moquait la réaction du gouvernement espagnol à l'avis de la CIJ, estimant que ce dernier y avait lu « Catalogne » ou « Pays Basque » à la place de « Kosovo » tout au long de l'avis de la Cour[968].

Le Premier ministre Zapatero insista quant à lui sur l'unité de vue des États européens quant au fait que le Kosovo constituait un cas *sui generis*. Lors du sommet européen du 18 février 2008, l'Espagne a particulièrement insisté pour insérer une référence à la charte des Nations-Unies ainsi qu'à l'acte final d'Helsinki qui affirment l'inviolabilité

[965] O'Brien, 2011, pp. 12-13.
[966] Ce discours a pu être observé lors de l'unique entretien que nous avons pu réaliser avec un diplomate espagnol dans le cadre de cette thèse. Evoquée, l'idée que le refus de reconnaître le Kosovo pouvait être lié au nationalisme basque ou catalan fut balayée d'un revers de main (au sens propre comme au figuré). Interrogé sur la demande espagnole de reporter la déclaration d'indépendance du Kosovo après les élections législatives espagnoles, notre interlocuteur déclara ne pas avoir eu connaissance de cette demande.
[967] *Ibid.*, p. 11.
[968] Xavier Antich, "Metáforas y cefalópodos", *La Vanguardia*, 26 juillet 2010.

des frontières et le respect de la souveraineté des États, ce qui a conduit à qualifier le Kosovo de cas *sui generis*[969].

Trois jours avant que n'advienne la déclaration d'indépendance du Kosovo, la volonté de bien séparer les cas espagnol et kosovar a été suffisamment forte pour que le gouvernement espagnol proteste de manière aussi ferme qu'officielle lorsque Vladimir Poutine fit un tel parallèle. Reprochant à l'Europe d'appliquer un « deux poids deux mesures » envers le Kosovo et d'autres cas séparatistes, le président russe avait déclaré : « En Espagne certains peuples ne veulent plus vivre dans un seul État, pourquoi ne pas les aider eux aussi ? ». Le gouvernement espagnol convoqua immédiatement l'ambassadeur russe à Madrid et un porte-parole indiqua que « la situation au Kosovo n'avait rien à voir avec les circonstances présentes en Espagne »[970]. Ces positions officielles sont encore répétées après l'avis de la CIJ qui refusait de déclarer illégale la déclaration d'indépendance du Kosovo. Tout en affirmant qu'elle continuerait à s'opposer à la reconnaissance du Kosovo, l'Espagne affirmait que les analogies entre le Kosovo et la Catalogne n'avaient aucun lien avec la réalité[971].

Or, la question de la validité de cette transposition est bien sûr fondamentale. Recouvrant la notion de lien telle que nous l'avons déjà définie, elle permet de déterminer si le « précédent » kosovar en est bien un pour les nationalistes catalans et basques et donc pour l'État espagnol. Nous verrons que l'insistance sur l'absence de lien cache mal une crainte réelle de voir le Kosovo constituer un précédent. Ce déni du lien – attitude particulière à l'Espagne – est aussi extrêmement intéressant au niveau théorique. Il illustre en effet le caractère paradoxal – et finalement peu efficace – de l'action consistant à ne pas reconnaître le Kosovo dans le but de rompre le lien entre ce cas et sa propre situation.

Une affirmation en contradiction avec l'attitude des acteurs

Afin de traiter de la crédibilité de l'absence de lien dans le chef des dirigeants espagnols, il faut d'abord remarquer que cette posture est également contradictoire avec l'importance que la diplomatie espagnole a attachée à ce sujet. Ne pas reconnaître le Kosovo l'a ainsi conduit à rompre la solidarité avec ses alliés traditionnels (UE et États-Unis) pour s'aligner sur la position russe. L'Espagne aurait également fait un lobbying actif auprès de différents États d'Amérique latine, d'Afrique et du monde arabe en vue de les convaincre de ne pas reconnaître le Kosovo[972]. Plusieurs médias serbes ont ainsi fait état d'un argumentaire antireconnaissance distribué dans les différentes ambassades espagnoles de ces États. Des pressions directes auraient aussi été exercées sur de petits

[969] Castle, Stephen, "Behind the Scenes, EU Splits over Kosovo", *International Herald Tribune*, 18 février 2008 ;
Conseil de l'Union européenne, 2851ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, C/08/41, Bruxelles, 18 février 2008..
[970] O'Brien, 2011, p. 11.
[971] « Spain in fresh Kosovo statement », *B92*, 24 juillet 2010.
[972] Vaquer i Fanés, 2011, p. 18

États amis et dans une relation de dépendance avec l'Espagne comme Andorre et plusieurs États d'Amérique centrale. À l'ONU, l'Espagne s'était opposée à une résolution de l'Assemblée générale préconisant l'indépendance pour le Kosovo. Le gouvernement espagnol craignait en effet qu'une indépendance soutenue par l'ONU contre l'avis de l'État hôte ne crée un précédent qui avive les aspirations basques à l'indépendance[973].

La crainte espagnole des séparatismes internes peut également se lire dans l'attitude de Javier Solana (haut représentant de la PESC) à l'égard du statut final du Kosovo. Soucieux de l'unité européenne, il était partisan de laisser suffisamment de temps afin de permettre de convaincre les capitales européennes réticentes à l'indépendance du Kosovo. Il fut ainsi surnommé, « the Archduke of Delay »[974].
Plus original, il défendait le fait que l'un des résultats de la négociation pourrait être la constitution d'un État confédéral à trois entités : Serbie, Monténégro et Kosovo. Cette construction aurait fonctionné sur le modèle de l'État Serbie-Monténégro qui existait de 2003 à 2006[975]. Selon Perritt, son action était largement liée au souci de maintenir une Espagne unie et de ne pas encourager les séparatistes basques[976].

De même, on peut pointer l'insistance des partis nationalistes basques et catalans pour la reconnaissance du Kosovo. Si celle-ci ne permettait pas de faciliter leur propre indépendance, pourquoi autant insister sur cette demande ? Ces partis se sont-ils découvert une vocation soudaine pour la cause kosovare ? On se demande alors si l'on n'est pas face à un immense jeu de dupes où chacun met tout son poids pour faire pencher la décision dans son sens tout en répétant que celle-ci n'a rien à voir avec ses intérêts propres. Du côté des partis nationalistes, les masques tombent dès la proclamation d'indépendance du Kosovo.

Trois jours après celle-ci, le porte-parole de l'ERC indiqua ainsi que le Kosovo constituait « un précédent très important » pour la Catalogne et le Pays Basque. Il ajoutait :

> « lorsqu'un peuple veut son indépendance, elle doit être acceptée (…) Dans l'Union européenne du 21e siècle, n'importe quel pays ou nation peut accéder à l'indépendance si cela est décidé démocratiquement. »[977]

De son côté, le porte-parole du PNV déclarait que l'indépendance du Kosovo constituait une leçon en termes de résolution des conflits identitaires. Il ajoutait :

> « La volonté du peuple représente la clé pour résoudre les conflits politiques persistants (…) Le Kosovo constitue un nouvel exemple de la vigueur du droit

[973] Perritt, 2010, p. 136.
[974] *Ibid.*, p. 136.
[975] Pour rappel, cet État éphémère fut ironiquement baptisé « Solania » ou « Solanaland » tant il apparaissait comme une création du Haut représentant de la PESC.
[976] Perritt, 2010, p. 202.
[977] Ambassade américaine à Madrid, « Spanish reaction to Kosovo's independence », *op. Cit.*

> des peuples à l'autodétermination qui fait partie intégrante du droit international. Il contredit une fois de plus ceux qui soutiennent qu'un tel droit n'existe pas pour les nations démocratiques. »[978]

Un élu PNV fut encore plus explicite après que la CIJ eut rendu son avis refusant de considérer comme illégale la DUI du Kosovo. Il déclarait ainsi :

> « I think that the main consequence is that Spain cannot keep saying that the international rules don't allow for a split of the country for a new Basque independent country into the European Union. So I think that should be already over and that's good news for us. »[979]

Les déclarations de l'ancien ministre Manuel Fraga le 19 février 2008 reflètent probablement la stratégie du gouvernement espagnol. Il estimait en effet que l'Espagne ne devait pas reconnaître l'indépendance du Kosovo, car certains pourraient « tirer les mêmes conclusions pour l'Espagne à Galdakano (une ville basque) ou dans une ville catalane ». Il ajoute : « L'Espagne ne peut accepter que n'importe quel groupe puisse déclarer son indépendance, avec toutes les complications que cela a entraînées dans les Balkans »[980].

Il faut néanmoins admettre que les déclarations d'un ancien ministre n'engagent pas un gouvernement auquel il n'appartient pas. Le contenu d'un câble diplomatique révélé par Wikileaks et mis en lumière par le journal *El Pais* est en revanche beaucoup plus éclairant[981]. Celui-ci relate la rencontre, en avril 2009, entre le vice-président des États-Unis Joe Biden et le Premier ministre José Luis Zapatero au Chili. Abordant le sujet du Kosovo, Joe Biden reprochait au Premier ministre espagnol le récent retrait unilatéral de leurs troupes participant aux missions de la KFOR au Kosovo. Zapatero justifie cette décision comme une suite logique du refus de reconnaître le Kosovo. La justification de cette dernière décision est la suivante :

> « Spain is a fractious country with Basque (ETA) terrorist organization that has killed over 900 Spaniards in an effort to split from Spain. Any hint that the Spanish government would support the dissolution of a country into regional components would be sensitive politically and could embolden separatists. »[982]

L'argument classique de la crainte du précédent pour son propre cas est ici clairement exprimé.

---

[978] *Ibid.*
[979] "Reaction in quotes: UN legal ruling on Kosovo », *BBC*, 22 juillet 2010.
[980] Ambassade américaine à Madrid, « Spanish reaction to Kosovo's independence », *op. cit.*
[981] *El Pais*, 13 décembre 2010, p. 12.
[982] Ambassade américaine de Madrid, « Vice President Biden's March 28 meeting with Prime Minister Jose Luis Rodriguez Zapatero », 7 avril 2009, référence Wikileaks : ID 09SANTIAGO331_a.

Les raisons du déni

Si tant les nationalistes que le gouvernement espagnol et le Parti Populaire avaient à l'esprit l'influence du cas kosovar sur leur propre situation, reste à comprendre pourquoi on a refusé de voir explicitement ce lien. La réponse à cette question est différente selon les acteurs.

Concernant les nationalistes basques et catalans, il faut comprendre que, pour beaucoup, le Kosovo constitue davantage un repoussoir qu'un exemple à suivre. Le processus menant à l'indépendance est en effet marqué par la violence armée, la guerre civile et l'épuration ethnique. Le résultat en est, en 2008 comme aujourd'hui, un état de tension extrême et une séparation de fait entre populations serbes et kosovares. La situation du Kosovo laisse en outre largement à désirer du point de vue économique et diplomatique. Presque dix ans après son indépendance, le Kosovo divise toujours la communauté internationale quant à sa reconnaissance et le pays n'a toujours pas intégré l'ONU. Alors que l'indépendance avait été présentée comme une manière de sortir du marasme économique, la situation est toujours aussi catastrophique à cet égard. Même si certains nationalistes soutiennent la démarche kosovare, associer leur situation à celle du Kosovo semble le meilleur moyen d'effrayer leur population.
Dans les partis indépendantistes basques et catalans, la référence est à l'époque clairement constituée par l'indépendance du Monténégro[983]. Ce processus offre en effet l'exemple d'une séparation pacifique où l'Union européenne est intervenue comme médiatrice afin que l'État hôte accepte l'indépendance de son ancienne république.

Les raisons du déni de lien de la part tant du gouvernement espagnol que du Parti Populaire sont plus complexes. Elles sont surtout extrêmement intéressantes pour comprendre le concept de lien tel que nous l'avons défini. Plus précisément, elles nous renseignent sur un aspect particulier de l'action qui consiste à se distancier d'un cas en refusant la reconnaissance internationale. Cette attitude peut en effet avoir comme résultat paradoxal de souligner la proximité du cas externe avec sa propre situation. Commentant une affirmation de la Vice-première ministre Maria Teresa Fernandez de la Vega, Jamar & Vigness estiment ainsi que, malgré son déni, celle-ci reconnaissait implicitement le parallèle entre les situations espagnole et kosovare[984]. Marti Ahtisaari le dit également en termes plus durs :

> « le refus de reconnaître le Kosovo envoie le message – erroné – que le gouvernement espagnol est préoccupé parce qu'il a lui-même mal agi avec ses propres minorités. »[985]

Il semble néanmoins que M. Ahtisaari confonde deux choses différentes. Il convient en effet de bien distinguer les circonstances communes ou non entre deux cas et le lien –

[983] Trépier, 2015, p. 11. Depuis, c'est le référendum écossais qui sert de référence.
[984] Jamar et Vigness, 2010, p. 924.
[985] Interview dans quotidien *El Mundo* du 26 juillet 2008, cité par O'Brien, p. 36.

tel que nous l'avons défini – que certains peuvent faire entre les deux mêmes cas. Comme le souligne Vaquer i Fanés, le fait que la situation du Kosovo soit fort différente de celle de la Catalogne ou du Pays Basque ne signifie pas que l'existence de ces risques séparatistes internes n'ait pas d'influence sur la position espagnole à l'égard du Kosovo[986].
Toujours est-il que mettre de la distance entre sa situation et le cas externe revient à révéler que l'on estime qu'il y a une certaine proximité. Pour reprendre la terminologie que nous avons adoptée, couper le lien revient à admettre qu'il y en a un. Le refus de reconnaître un nouvel État afin de ne pas encourager ses propres mouvements séparatistes pourrait donc être contre-productif. Dès lors, comment sortir de ce paradoxe ?

Une première solution consiste à mettre de la distance de manière discrète. Influencer les conditions de l'indépendance en amont afin de l'éloigner de sa propre situation est ici idéal. C'est peut-être ce qui a été fait au moment de la rédaction de la constitution serbo-monténégrine de 2003 qui mentionnait la possibilité d'une séparation de l'État[987]. Mais dans le cas du Kosovo, ceci n'était pas possible vu le peu d'influence qu'a eue l'Espagne sur le processus. La seule décision que l'Espagne pouvait prendre consistait à reconnaître ou non le nouvel État. Il faut donc mettre de la distance avec le cas kosovar tout en évitant de donner l'impression de le faire. Le recours au droit international est ici très pratique. On peut s'opposer à la reconnaissance du Kosovo, militer auprès d'autres États pour qu'ils suivent la même voie, tout en prétendant que la motivation principale est le respect du droit international. Mais, dans le cas de l'Espagne, les tendances séparatistes internes sont tellement fortes que personne n'est dupe du lien entre la position espagnole et lesdites tendances séparatistes. La volonté de ne pas reconnaître le Kosovo s'est donc accompagnée d'un discours constant et répété selon lequel le Kosovo n'avait rien à voir avec la situation en Catalogne ou au Pays Basque. Là encore, le même phénomène de déni avait pu être observé lors de l'indépendance du Monténégro avec un Javier Solana déclarant que tout rapprochement entre les situations monténégrine et basque ou catalane relevait du *delirium tremens*[988].

Dans le cas de l'Espagne, cette stratégie du refus de reconnaître le Kosovo couplé au déni du lien n'est pas très efficace. Loin d'être découragées, les revendications indépendantistes catalanes n'ont fait que s'accentuer depuis 2007. Concernant la volonté de ne pas créer de précédent, un sondage est particulièrement exemplaire et interpellant. Il était publié dans un numéro spécial du quotidien catalan *La Vanguardia* traitant du Kosovo. La plupart des experts interrogés dans ce numéro estimaient que le Kosovo ne pouvait constituer un précédent applicable en Espagne. Mais le problème est qu'un sondage publié dans le même numéro montrait que 66 % des personnes interrogées pensaient le contraire[989]. Or, s'il s'agit pour le gouvernement espagnol

[986] Vaquer i Fanés, 2011, p. 13.
[987] Voir chapitre 4, section 3.3.2.
[988] « ETA, Basques, Catalans et José Luis Rodriguez... Monténégro ! », *op. cit.*
[989] O'Brien, 2011, p. 20.

d'éviter de donner l'impression aux indépendantistes catalans ou basques que le Kosovo constitue un précédent pour leur situation, l'important n'est pas l'avis de journalistes ou d'universitaires, mais bien celle de la population et des leaders politiques indépendantistes. En d'autres termes, lorsqu'il s'agit de savoir si un cas crée un précédent, l'impression prime sur la réalité.

6.4. Surmonter le suivisme

La décision de ne pas reconnaître le Kosovo a donc principalement voire intégralement été motivée par la crainte de précédent pour les séparatismes internes, doublée de l'instrumentalisation de cette question par le Parti Populaire et les partis nationalistes basques et catalans. Cependant, cette décision, que l'on peut rationaliser *ex post,* mais qui, sur le moment, est apparue comme une véritable surprise, a été permise par le fait que le gouvernement espagnol a su s'affranchir du suivisme et, en particulier, de la contrainte que représente la solidarité européenne.

Afin de comprendre pourquoi l'Espagne s'est distanciée des positions tant des États-Unis que des principaux États de l'Union européenne, il convient d'abord de souligner que ce positionnement suit une certaine cohérence interne de la part du gouvernement Zapatero. Nous verrons dans un second temps que certains éléments liés à la position donnée à l'Espagne dans le processus de négociation ont conduit la diplomatie espagnole à s'estimer moins contrainte par l'impératif de cohérence européenne.

6.4.1. Facteurs internes : une question de cohérence politique

Si le gouvernement Zapatero et plus précisément Miguel-Angel Moratinos est parvenu, grâce au refus de reconnaître le Kosovo, à se positionner de manière particulièrement habile au niveau européen, il en est de même au niveau interne. Il faut en effet se souvenir que l'acte fondateur du gouvernement Zapatero est constitué par l'opposition à la guerre en Irak. Avant que le PSOE ne revienne au pouvoir, l'opposition à l'interventionnisme et au suivisme proaméricain de José Maria Aznar – manifesté notamment lors du sommet des Açores[990] – constituait en effet la pierre angulaire de la stratégie d'opposition de ce parti[991]. José-Luis Zapatero a ensuite largement dû son accession au poste de Premier ministre aux attentats de la gare d'Atocha perpétrés par Al-Qaïda et surtout à la tentative de désinformation de la part du gouvernement sortant qui a tenté de faire croire que cet attentat était l'oeuvre de l'ETA. Dès le 19 février 2008, soit le lendemain du Conseil de l'UE consacré à la reconnaissance du Kosovo, Miguel Angel Moratinos fit d'ailleurs un rapprochement explicite entre l'indépendance du Kosovo et l'occupation de l'Irak à partir de 2003[992].

[990] Ce sommet rassemblait George W. Bush, Tony Blair et José Maria Aznar le 16 mars 2003. Il affirmait le soutien de l'Espagne à la volonté américaine d'intervenir militairement en Irak.
[991] Vaquer i Fanés, 2011, p. 14.
[992] *Ibid.*, p. 12.

Cette opposition à la guerre en Irak s'appuyait sur plusieurs arguments. Le premier, et certainement le plus populaire, concernait l'opposition à la politique étrangère américaine. Venait ensuite la référence à deux grands principes : le respect du droit international et le multilatéralisme. Concernant le respect du droit international, était invoquée notamment la Charte des Nations-Unies, qui proscrit l'agression d'un État membre, soit précisément ce qu'ont fait les États-Unis à l'encontre de l'Irak. L'autre principe est le multilatéralisme. En l'absence d'autorisation du Conseil de Sécurité, l'intervention anglo-américaine en Irak n'est pas seulement illégale, elle apparaît aussi illégitime. Or tous ces éléments se retrouvent dans la justification du refus de la reconnaissance du Kosovo. Il s'agit bien de s'opposer à une décision voulue par les États-Unis, opposée au droit international (du point de vue espagnol) et prise sans qu'un consensus ait pu être trouvé au Conseil de Sécurité des Nations-Unis. Voilà en tout cas la présentation qu'en a faite la diplomatie espagnole.
Dans ce contexte, le suivisme envers les États-Unis et l'administration Bush a été facilement surmonté. En refusant de reconnaître le Kosovo, le gouvernement espagnol s'offre ainsi un acte de résistance à l'unilatéralisme américain. Cette analagie est encore renforcée par la personnalité de Miguel-Angel Moratinos, emblématique ministre des Affaires étrangères des gouvernement Zapatero de 2004 à 2010. Dans la question de la reconnaissance du Kosovo, les contacts personnels de Moratinos avec certains responsables serbes, hérités de l'époque où il fut ambassadeur d'Espagne en Yougoslavie, ont certainement joué un rôle dans la décision espagnole de ne pas reconnaître le Kosovo. Ceux-ci ont en tout cas donné à Moratinos un *a priori* plus favorable à la Serbie que ses homologues européens, et ce bien avant que la question du statut du Kosovo ne se pose réellement[993].

Selon Vaquer i Fanés, la volonté de respecter le droit international dans la logique de politique interne décrite ci-dessus est au moins aussi importante que les risques séparatistes internes dans la décision espagnole de ne pas reconnaître le Kosovo[994]. Contrairement à la plupart des autres États qui ont invoqué le droit international, il s'agissait selon cet auteur d'une véritable préoccupation de la diplomatie espagnole. En effet, aller à l'encontre du droit international dans le cas du Kosovo aurait conduit à se retrouver en contradiction avec ce respect du droit qui faisait partie de l'identité du gouvernement Zapatero. Mais l'on peut remarquer, pour répondre à cette analyse, qu'il était tout à fait possible de prétendre respecter le droit international tout en reconnaissant le Kosovo.

[993] Source diplomatique espagnole. Interview réalisée le 14 février 2017.
[994] *Ibid.*, pp. 14-15.

6.4.2. Facteur externe : la marginalisation de l'Espagne et de l'Europe

Si s'affranchir de la pression américaine a été profitable du point de vue politique interne, dépasser le suivisme européen est beaucoup plus complexe pour le gouvernement Zapatero. L'Espagne est traditionnellement pro-européenne et briser le consensus européen va précisément à l'encontre de l'image de respect du multilatéralisme que véhiculait ce gouvernement. Afin de comprendre ce comportement, il faut s'attarder sur la déception de l'Espagne tant concernant sa place dans le processus de décision concernant le Kosovo que celle de l'Union dans ledit processus.

Mentionnons tout d'abord que l'Espagne ne faisait pas partie du groupe de contact. On retrouve ici la position inconfortable de ce pays en Europe, qui veut être considéré comme un des grands États, mais a rarement gain de cause sur ce point. La notion de « grands » d'Europe est en effet le plus souvent réservée à la France, l'Allemagne et au Royaume-Uni, auxquels s'ajoute parfois l'Italie. Cette situation a de quoi frustrer un pays qui a une histoire prestigieuse et qui développe une politique mondiale, basée notamment sur la diffusion de la langue espagnole. Cette absence de l'Espagne du groupe de contact contraste avec sa présence que ce soit dans les Balkans en général ou sur le terrain kosovar. Ce pays a en effet, directement ou indirectement, été très impliqué depuis 1999. Ce fut d'abord le cas lors des opérations de l'OTAN en 1999 puisque Javier Solana était alors secrétaire général de cette organisation. Après la fin des opérations militaires, l'Espagne s'investit largement dans la stabilisation et la reconstruction du Kosovo[995]. Dans le même temps, elle a fourni 1.100 hommes à la KFOR, ce qui en a fait le 5e État contributeur[996]. Ceux-ci étaient en outre assignés dans une partie multiethnique du Kosovo (l'Istok) avec la difficile mission de stabiliser les relations entre Serbes et Kosovars à la suite du conflit. L'Espagne a également joué un rôle dans le processus d'indépendance du Monténégro, toujours par l'intermédiaire de Javier Solana, devenu entre-temps haut représentant de la PESC. On a pu voir que son action était, à tout le moins, compatible avec les préoccupations espagnoles en termes de risques de proliférations indépendantistes en Espagne.
Très impliquée dans la plupart des processus, généreuse en hommes et pourtant écartée du groupe de contact, l'Espagne a légitimement pu se sentir frustrée d'être ainsi exclue. Rappelons que, selon Perrit, la reprise en main de la négociation sur le statut du Kosovo par le *Quint* a contribué à voir l'Espagne refuser de reconnaître le nouvel État[997]. Regroupant les États occidentaux du Groupe de contact (États-Unis, France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie), cette structure exclut de fait l'Espagne. À l'inverse, durant les négociations de la Troïka, Ischinger représentait l'ensemble de l'Union européenne. Le suivisme envers les conclusions d'une négociation dont elle était officiellement exclue a donc logiquement été d'autant moins déterminant. Il faut également rappeler le refus

[995] Une aide bilatérale de plus de 400.000 $ a été offerte.
[996] Vaquer i Fanés, 2011, p. 10.
[997] Perritt, 2010, p. 199.

de la demande formulée par le gouvernement espagnol de reporter la déclaration d'indépendance du Kosovo après les élections législatives du 9 mars.

Au-delà de cette frustration quant au rôle qui lui a été réservé dans le processus, l'Espagne a aussi regretté la marginalisation de l'UE dans ledit processus. Alberto Navarro, alors ministre espagnol des Affaires européennes déclarait ainsi au lendemain de la déclaration d'indépendance kosovare : « le futur du Kosovo a été décidé à Washington… et à Moscou. Pas en Europe »[998]. Fondamentalement, pourquoi vouloir préserver l'unité européenne autour d'une position qui n'émane en réalité pas de l'Union ? De ce point de vue, le contraste avec le processus accompagnant l'indépendance du Monténégro est frappant. Rappelons qu'à partir de 2000, c'est l'UE qui a piloté le processus de manière très approfondie entre le Monténégro et la Serbie. Au Kosovo au contraire le processus a largement échappé à l'UE. Les acteurs extérieurs importants étant l'ONU et les États-Unis alors que, sur le terrain, les Kosovars imposaient largement leurs vues – en particulier à partir des émeutes de 2004.

Enfin, même si l'attitude de l'Espagne peut sembler briser le consensus européen, la manière et le moment auquel se fait son positionnement permettent de ne pas apparaître comme la cause du dissensus européen. La diplomatie espagnole a réussi à retourner les inconvénients à son avantage en se positionnant à la fois comme leader des cinq États refusant de reconnaître le Kosovo et l'État qui trouve une solution au problème. Actant le fait qu'il existait une divergence intraeuropéenne, l'Espagne propose ainsi aussitôt un nouveau consensus basé sur l'idée que les États membres sont libres de choisir de reconnaître ou non le Kosovo « conformément à leurs pratiques nationales et au droit international »[999]. Habilement, l'Espagne ne brise pas le consensus, mais le réécrit. Ceci montre que le souci de la solidarité européenne était bien présent, mais il a pu être contourné, d'autant plus facilement que quatre États membres avaient déjà exprimé leur position divergente.

Tous ces éléments font que le suivisme envers l'Union européenne n'a pas vraiment pesé. Mise sous pression au niveau interne, le gouvernement espagnol, qui n'a jamais été entendu dans ses demandes, s'est senti libre de se distancier d'une position perçue comme étant imposée par Washington. À partir de là, la diplomatie espagnole a pu surmonter le suivisme par un positionnement habile qui exploitait les divisions européennes déjà apparues.

[998] « EU splits on Kosovo recognition », *BBC*, 18 février 2008.
[999] Conseil de l'Union européenne, 2851ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, C/08/41, Bruxelles, 18 février 2008.

Conclusion sur le cas espagnol :

La décision espagnole est donc largement le résultat d'une crainte séparatiste concernant le Pays Basque et la Catalogne, couplée à la mise sous pression du gouvernement tant par l'opposition incarnée par le PP que par les mouvements nationalistes. Nous sommes ici en plein dans le schéma théorique représentant le jeu politique interne que nous avons élaboré. La particularité de l'Espagne est constituée par le déni d'un lien entre le cas kosovar et la situation de certaines Communautés en Espagne. En Slovaquie et en Roumanie, les politiques insistaient en revanche sur le risque d'un précédent, quitte à surestimer la menace indépendantiste. Ce déni, principalement de la part du gouvernement espagnol, est l'occasion d'explorer le paradoxe que constitue le refus de reconnaître un État par crainte du précédent. Par ce positionnement qui entend distancier sa propre situation de celle de l'État hôte ayant subi une perte de territoire, on signifie que l'on en est proche, ce qui peut avoir un effet contraire à celui escompté en termes d'incitant pour les mouvements indépendantistes. On peut d'ailleurs constater que l'attitude espagnole de refus de reconnaître le Kosovo a été loin de décourager les indépendantistes catalans.
L'autre singularité du cas espagnol réside dans la facilité apparente avec laquelle les pressions américaines et européennes ont pu être surmontées. Par contraste, rappelons les tiraillements du gouvernement slovaque, entre une administration du ministère des Affaires étrangères – incarné par Miroslav Lajcack – proreconnaissance et une logique de politique interne qui pousse au refus de reconnaissance.

Outre ces éléments, la fermeté de la position espagnole dans la durée est à souligner. Non seulement l'Espagne a été l'État le plus diplomatiquement déterminant pour la cristallisation d'un refus de reconnaissance par cinq États membres, mais ce pays est aussi, avec Chypre, le plus intransigeant quant aux conséquences pratiques de la non-reconnaissance. La position espagnole s'était déjà raffermie après l'intervention russe en Géorgie et la reconnaissance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie par Moscou. L'argument avancé quant à la dangerosité de reconnaître le Kosovo en termes de contagion de risque séparatiste était en effet vérifié[1000]. Concrètement, il n'y a aucun arrangement pour permettre des relations économiques ou diplomatiques avec le Kosovo[1001]. Dans les faits, l'Espagne est bien plus intransigeante que la Serbie sur ces points. Cette extrême fermeté par rapport à d'autres États ayant fait le même choix de non-reconnaissance officielle peut s'expliquer de deux manières complémentaires.
D'abord, il faut souligner que l'Espagne est géographiquement très éloignée des Balkans, et n'a que peu d'intérêts dans la région[1002]. Elle peut donc se permettre d'avoir une position de principe, non pragmatique, là où les États voisins sont obligés de composer avec la réalité. Une autre conséquence directe est que, contrairement aux autres grands États européens, l'Espagne n'est que peu concernée par la recherche de

[1000] Vaquer i Fanés, 2011, p. 21.
[1001] *Ibid.*, p. 19
[1002] *Ibid.*, pp. 16-17.

stabilité régionale. Ses représentants n'ont d'ailleurs jamais véritablement répondu à cet argument, formulé par les grandes puissances occidentales, selon lequel l'indépendance du Kosovo était la moins mauvaise des solutions à cet égard. Cette absence d'intérêts fait que, logiquement, l'Espagne voit sa politique dictée par des considérations internes, et peut développer un argumentaire exclusivement théorique et juridique.
Vaquer i Fanés synthétise ces aspects en expliquant qu'il n'y aura pas d'évolution de la position espagnole sur le Kosovo, tout simplement parce que ce qui se passe au Kosovo et les relations entre la Serbie et le Kosovo ne constituent pas la cause principale de la position espagnole. Pour lui, il s'agit bien du « parallèle fallacieux avec les situations basques et catalanes qui reste dans les esprits tant des politiques, des journalistes et des citoyens »[1003]. Toute l'essence du lien est là : même si le rapprochement n'a aucune pertinence sur le fond, ce qui importe est que les acteurs y croient et agissent en conséquence.

Ensuite, et surtout, on peut voir l'intransigeance espagnole après 2008 comme une conséquence de l'aggravation de la crise indépendantiste en Catalogne. Depuis la censure de plusieurs aspects essentiels du Statut d'autonomie catalan par le Tribunal constitutionnel en 2010, le gouvernement catalan est devenu de plus en plus ouvertement indépendantiste au point qu'il s'agit, à l'heure d'écrire ces lignes, de son objectif primordial sinon unique. La question de l'avenir institutionnel de la Catalogne est devenue à ce point prégnante que l'on a assisté à une reconfiguration complète de l'échiquier politique catalan autour de cette problématique. Le dernier acte en date a été la campagne des élections catalanes de 2015 qui s'est faite quasiment exclusivement sur la question de l'indépendance. Le parti historiquement dominant (CiU) s'est sabordé pour voir la majorité de ses membres intégrer une liste, *Junts pel Si* (ensemble pour le oui) dont l'accession à l'indépendance constitue le principal programme. Après la victoire de cette liste et l'investiture du nouveau président Carles Puigdemont le 12 janvier 2016, le gouvernement catalan s'est officiellement lancé dans un processus de « déconnexion » avec l'Espagne. Depuis 2008 et sa décision de ne pas reconnaître le Kosovo, le gouvernement espagnol a donc d'autant plus de raisons de ne donner aucun encouragement à une DUI. Plus spécifiquement, il faut rappeler que, dans le débat autour de l'indépendance de la Catalogne, l'idée est en effet parfois développée que, malgré une non-reconnaissance officielle de l'Espagne et d'autres États européens dans un premier temps, des mécanismes pragmatiques de contournement ou d'atténuation du problème permettrait de restreindre les conséquences économiques d'une non-reconnaissance. On comprend donc que le gouvernement espagnol soit particulièrement attentif à ne pas donner cette impression et n'accorder aucune de ces facilités – parfois appelées « recognition throught the back door » – au Kosovo.

Enfin, il importe de souligner le fait que l'Espagne est, contrairement aux autres États étudiés, confrontée non à une seule, mais à plusieurs demandes d'indépendance ou

[1003] *Ibid.*, p. 27.

d'autonomie renforcée. Si les demandes indépendantistes se limitent au Pays Basque et la Catalogne, cela suffit pour entraîner un raidissement. Comme l'a montré Walter[1004], la pluralité des risques séparatistes joue en effet un rôle multiplicateur tant quant à la sensibilité à cette question que de la fermeté de l'État central pour y répondre. Dans le cas de l'Espagne, on peut estimer que le même phénomène est à l'œuvre concernant les demandes non seulement indépendantistes, mais aussi autonomistes. Si une autonomie est accordée à une Communauté autonome, il y a un risque de demandes en chaîne de la part d'autres. Il peut en résulter une dynamique totalement incontrôlable et dangereuse pour la stabilité de l'État espagnol, même dans l'hypothèse où, *in fine,* aucun territoire n'obtiendra son indépendance. On a par ailleurs vu que les frontières entre demande d'autonomie, affirmation de l'autodétermination et demande d'indépendance sont assez floues dans le contexte espagnol.

[1004] Barbara F. Walter, « Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but Not Others", *American Journal of Political Science,* Vol. 50, n° 2, 2006, pp. 313–30.

7. La Belgique

La Belgique constitue notre second cas-test d'États membres ayant reconnu le Kosovo. Si la situation de la Bulgarie se rapproche de celles de la Roumanie et de la Slovaquie, celle de la Belgique est comparable à l'Espagne en termes de division du pays et de crainte indépendantiste. Après avoir exposé la situation de la Belgique (§ 7.1) et les circonstances politiques au moment où la question du statut du Kosovo se pose (§ 7.2), nous nous interrogerons sur les raisons qui ont conduit la Belgique à reconnaître le Kosovo malgré son caractère d'État fragile. Nous verrons que, si certains éléments du modèle du jeu politique interne que nous avons élaboré sont présents, celui-ci fonctionne, *in fine*, à vide (§ 7.3). Le suivisme constitue également un facteur important à prendre en compte (§ 7.4).

7.1 Un pays structurellement divisé

Petit État d'Europe occidentale, la Belgique est un pays structurellement divisé. Linguistique dès l'origine de l'État belge en 1830, la division entre Flamands et Francophones s'étend aux champs politiques puis institutionnels au fur et à mesure que les tensions et les divergences de vues se manifestent entre les deux groupes. Les partis politiques belges, à l'origine unitaires, se divisent par ailes linguistiques durant les années 70. Le résultat en est que la Belgique est aujourd'hui le seul État démocratique où il n'existe aucun parti politique d'envergure qui se présente sur l'ensemble du territoire national. Du point de vue institutionnel, des réformes de l'État successives ont fait officiellement de la Belgique un État fédéral en 1993. Il s'agit aujourd'hui d'un des États d'Europe où le poids des entités fédérées est le plus important. La Belgique offre donc l'exemple type d'un fédéralisme centrifuge. Une autre particularité est qu'il s'agit d'un fédéralisme à deux. En effet s'il existe trois régions – Flandre, Wallonie et Bruxelles – le débat politique est structuré autour de deux pôles, flamand et francophone, avec des partis et des médias distincts. De même qu'il n'existe pas de parti national, il n'y a pas de média bilingue. La conséquence directe est que les débats se déroulent dans deux espaces médiatiques distincts qui communiquent peu[1005]. Même si Bruxelles est une des trois régions, les partis y restent divisés sur une base linguistique. La capitale du pays est ainsi politiquement dominée par les partis francophones avec une représentation garantie pour les partis flamands. Les discussions institutionnelles tournent donc vite au face-à-face Flamand-Francophone ou Nord-Sud. Fédéralisme centrifuge et dual, la Belgique donne l'impression d'aller vers une séparation toujours plus importante entre les communautés flamandes et francophones que ce soit dans les domaines culturels, économiques, politiques ou institutionnels[1006].

[1005] Dave Sinardet, "How Linguistically Divided Media Represent Linguistically Divisive Issues. Belgian TV-Debates on Brussels-Halle-Vilvoorde", *Regional & Federal Studies*, Vol. 23, n° 3, 2013, pp. 311-330.
[1006] Min Reuchamps et Didier Caluwaert, « Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ? » *Outre-Terre*, n° 40, 2014, pp. 45–58.

Il faut en effet remarquer que le fédéralisme belge contient certains traits caractéristiques d'une confédération[1007].

Dans cette société profondément divisée, les crises sont multiples. La dernière en date a vu la Belgique établir le record du temps nécessaire à la formation d'un gouvernement après une élection : 541 jours entre juin 2010 et décembre 2011. Dans ce contexte, il n'est guère étonnant de voir l'idée de l'indépendance de la Flandre et de la fin de la Belgique régulièrement avancée. Si la première mention de cette possibilité est évoquée dès 1912 dans la fameuse lettre au roi de Jules Destrée, son actualité est assurée par la présence de partis flamands ouvertement indépendantistes. Il s'agit en l'occurrence du *Vlaams Belang* (extrême droite) et de la *Nieuwe Vlaams Alliantie* (N-VA, droite conservatrice). Aux dernières élections, ces deux partis recueillaient respectivement 6 % et 32 % des votes flamands. 38 % des électeurs flamands ont donc voté pour un parti prônant la fin de la Belgique. La N-VA a cependant bien fait comprendre que l'indépendance était un objectif à long terme. En réalité, seule une petite minorité (10 à 15 %) des Flamands souhaitent l'indépendance de leur région. Il n'en reste pas moins que la menace demeure, sinon d'une indépendance du moins d'une évolution de l'État belge radicale qui conduirait une structure de type confédérale. Le confédéralisme est d'ailleurs la doctrine institutionnelle de la N-VA, qui voit cette évolution comme une étape vers la fin de la Belgique.

7.2 Un contexte propice

Au moment du débat sur l'indépendance du Kosovo, la Belgique est plongée dans une crise institutionnelle particulièrement grave. Les élections fédérales de mai 2007 n'avaient en effet pas encore conduit à la formation d'un gouvernement de plein exercice. Les discussions achoppaient notamment sur la réforme de l'État et la scission de la circonscription électorale Bruxelles-Halle-Vilvorde (BHV)[1008]. Face aux demandent flamandes de régionalisation, les Francophones répondent, selon une formule demeurée fameuse, qu'ils ne sont « demandeurs de rien ». Sachant que, au terme des règles constitutionnelles belge, aucune réforme n'est possible sans l'assentiment d'une majorité des députés représentant chacune des deux communautés, certains Francophones croient pouvoir s'en ternir à une posture consistant à tout bloquer jusqu'à ce que les Flamands se lassent. Les épisodes de confrontation se succèdent avec comme point culminant le vote Flamands contre Francophones au parlement fédéral sur la question de BHV. Le développement de la peur de la fin de la Belgique, essentiellement côté francophone, constitue une des conséquences directes de ce blocage. Le 18 novembre 2007, 60.000 personnes défilent dans les rues de Bruxelles pour proclamer leur attachement à l'unité de la Belgique.

[1007] Vincent de Coorebyter (entretien), « Le fantôme du confédéralisme », *La Revue Nouvelle*, janvier 2008, pp. 35-46.
[1008] Pour un exposé de la problématique autour de BHV et des peurs qui y sont associées, voir : Vincent Laborderie, « BHV : le cauchemar oublié », *Outre-Terre*, n° 40, 2014, pp. 241-250.

Devant l'impossibilité de former un gouvernement et l'enlisement des négociations, le roi demande, le 3 décembre 2007, au premier ministre sortant Guy Verhofstadt de former un gouvernement intérimaire. Dès sa formation, celui-ci est prévu pour durer au maximum 90 jours. En mars 2008, Guy Verhofstadt passera le flambeau à Yves Leterme pour la formation d'un gouvernement définitif.
C'est donc durant ce gouvernement intérimaire que le Kosovo déclare son indépendance. De fait, le deuxième semestre 2007 et le début de l'année 2008 sont pour la Belgique des moments particulièrement difficiles, marqués par l'incertitude et une crainte réelle pour la pérennité du pays. Si l'on réfère à ce que l'on a observé en Espagne, en Roumanie et en Slovaquie, les circonstances sont donc favorables pour que la sensibilité à l'égard du Kosovo provoque un raidissement autour de la peur du précédent.

7.3 Une mécanique interne qui tourne à vide

Le processus observé dans des États ayant refusé de reconnaître le Kosovo ne se produira pourtant pas en Belgique. Tout d'abord, les questions autour du Kosovo et de son statut final n'ont jamais véritablement intéressé ni les médias ni les politiques belges.
Cette problématique fait irruption dans l'agenda politique et médiatique seulement au moment de la déclaration d'indépendance du pays. Mais celle-ci est fracassante. En effet Geert Bourgeois, ministre flamand de la Politique internationale prenait le 18 février 2008 tous les acteurs belges de vitesse en déclarant que la Flandre reconnaissait le Kosovo. Il faut ici préciser que Geert Bourgeois est l'ancien président de la N-VA, parti indépendantiste qui posait alors le plus de problèmes pour parvenir à une réforme institutionnelle et à la formation d'un gouvernement. Qui plus est, il n'appartient évidemment pas à la Région flamande de reconnaître un nouvel État. Si la Belgique est l'une des rares fédérations où les entités fédérées ont des compétences en matière internationales, l'État fédéral est seul compétent pour reconnaître un nouvel État. La démarche de Geert Bourgeois s'apparente donc à une véritable provocation.

La déclaration du ministre nationaliste flamand entre parfaitement dans le schéma théorique que nous avons exposé. Il s'apparente aux provocations des responsables de la minorité hongroise en Slovaquie ou en Roumanie ou aux demandes de la part des nationalistes basques et catalans de reconnaître le Kosovo. On aurait donc pu imaginer que cette démarche entraîne des réactions, soit de la part du gouvernement belge, soit de partis francophones. Or il n'en fut rien. Ainsi le gouvernement fédéral n'a même pas cru bon de rappeler qu'il n'appartenait pas à la Région flamande de reconnaître. De leur côté, les partis francophones, qui n'avaient pourtant pas hésité à jouer sur la peur de l'éclatement du pays en pointant le danger que représente la N-VA à cet égard, n'ont pas réagi outre mesure. Il aurait pourtant été facile de demander une clarification de la part du gouvernement flamand ou de pointer le risque de précédent que pouvait constituer la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo pour la Belgique. En effet, si l'on acceptait une déclaration unilatérale d'indépendance de la part du Kosovo,

comment refuser celle, hypothétique, de la Flandre ? De plus, cette déclaration a été faite par les députés kosovars, sans qu'un référendum sur la question n'ait été organisé. Transposée à la Belgique, cette situation se rapproche du scénario présenté dans le faux reportage *Bye-Bye Belgium* qui simulait une sécession flamande. Diffusé en décembre 2006 sur la RTBF (Radio Télévision belge francophone), ce reportage a eut impact retentissant puisque de nombreux téléspectateurs ont véritablement cru que la Flandre avait déclaré son indépendance.

L'instrumentalisation de cette question par un leader francophone voulant jouer sur la peur aurait été très facile. Il n'en a pourtant rien été et, même après la déclaration de Geert Bourgeois, la reconnaissance du Kosovo n'a pas véritablement fait débat en Belgique. Comment expliquer cette situation ? Deux éléments doivent ici être distingués.
Nous tenterons d'abord d'expliquer le désintérêt sur la question du statut du Kosovo jusqu'à la déclaration de l'indépendance (1) pour aborder ensuite les éléments spécifiques permettant de comprendre l'absence de réaction à la suite de la sortie de Geert Bourgeois (2).

7.3.1 Le désintérêt global par rapport à la question

Lorsque l'on parle du Kosovo en Belgique à des non-spécialistes, force est de constater que celui-ci est vu comme un petit pays lointain, sans réelle importance avec une problématique très complexe. Tant l'opinion publique que les médias belges savent qu'il y a eu une guerre et des conflits ethniques. Mais la question du statut du Kosovo, le fait que ce territoire était sous administration internationale et sur la voie de l'indépendance étaient des sujets traités surtout par les spécialistes de ces questions. Qui plus est, l'attention médiatique est, à partir de mars 2017, monopolisée par la campagne électorale puis par la crise politique qui s'en suit.

L'absence de rapprochement entre les deux cas peut aussi largement s'expliquer par le caractère largement non violent du conflit communautaire en Belgique. Les affrontements physiques existaient jusque dans les années 70 mais, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on ne compte qu'une seule victime. Les violences physiques se retrouvent de manière sporadique durant les années 80, mais elles se trouvent alors limitées aux villages des Fourons[1009]. On est donc très loin des épurations ethniques qu'a connu la Yougoslavie et plus encore des interventions armées étrangères. L'éloignement avec le cas kosovar n'est donc pas seulement géographique, il est aussi mental. C'est ici l'occasion de remarquer que les cinq États ayant refusé de reconnaître

[1009] Situé à la frontière des Pays-Bas, entre Maastricht et Liège, ce groupement de cinq villages a été rattaché à la Région flamande lors de la fixation définitive de la frontière linguistique en 1963 alors que sa population était majoritairement francophone. Les Fourons deviennent alors, en particulier durant les années 80, un lieu de tension entre la majorité communale (francophone) et la tutelle flamande et, par extension, entre partis flamands et francophones au niveau belge.

le Kosovo avaient un lien concret avec cet État ou la Serbie, à l'exception de l'Espagne. Mais contrairement à la Belgique, l'Espagne a connu la violence terroriste de l'ETA.

Enfin, on serait étonné du manque de connaissances de la classe politique belge, en particulier en 2007, en matière de séparation d'États, qu'il s'agisse des règles ou de la pratique internationale en la matière. L'auteur de ces lignes a ainsi fait sensation en juin 2010 lorsqu'il a révélé que, pour qu'un nouvel État soit reconnu largement et rapidement par la communauté internationale, il convenait d'avoir un accord entre les parties et de vérifier le soutien populaire, en l'occurrence dans la population flamande. Début 2008, beaucoup vivaient encore avec l'idée développée par *Bye-Bye Belgium* selon laquelle l'éclatement de la Belgique pouvait être décidé entre quelques présidents de partis incapables de former un gouvernement. On est donc loin d'une réflexion autour de la notion de précédent que le Kosovo pourrait provoquer et qui serait éventuellement applicable à la Flandre. Dans ce contexte, ce sont les analogies et rapprochements concrets entre la situation du Kosovo et de la Belgique qui jouent afin que le lien soit fait. Or les deux situations sont totalement différentes.

7.3.2 La non-réaction à la « reconnaissance » flamande

Avant d'étudier la pertinence, dans le cas de la Belgique, des arguments classiques militant pour une reconnaissance du Kosovo, une explication est peut-être à rechercher dans le jeu politique interne belge et à l'intérêt des différents acteurs au moment des déclarations de Geert Bourgeois.
En février 2008, si la situation politique est encore précaire elle est stabilisée et en réalité en voie de résolution. Actant l'impossibilité pour le leader des chrétiens-démocrates flamands Yves Leterme de former un gouvernement, le roi a chargé Guy Verhofstadt, premier ministre sortant, de diriger un gouvernement intérimaire. Si M. Verhofstadt reste en place, les partis à l'intérieur de la coalition changent et l'on tient compte des résultats des élections de juin 2007. On est donc dans une période de passation de témoin entre ancien et nouveau pouvoir, d'autant plus que le gouvernement Verhofstadt est limité dans le temps. Dans ce contexte, personne n'a véritablement intérêt à provoquer une crise, à part peut-être précisément la N-VA. Aucun parti n'a donc souhaité s'engager dans une surenchère avec le parti indépendantiste.

Si l'on se concentre sur la diplomatie belge, il faut relever l'intervention du ministre des Affaires étrangères de l'époque, Karel de Gucht. Loin d'associer le Kosovo à la Flandre, il compara la situation de l'ancienne province serbe à celle de la Belgique en 1830. Il précisa que, dans les deux cas, une action unilatérale était nécessaire. Lors de la même interview, il démonta l'idée que le cas du Kosovo puisse avoir un impact sur les aspirations séparatistes flamande, les situations étant trop différentes[1010]. En d'autres termes, la diplomatie belge n'a pas fait le lien entre les deux cas. Précisons

[1010] Déclarations faites dans le cadre du programme *Terzake* de la VRT du 18 février 2008.

également que, dans l'acte officiel de reconnaissance la Belgique reconnaît le Kosovo tout en mettant l'accent sur le fait que le Kosovo est un cas unique. On peut d'ailleurs remarquer que la démarche est identique de la part du Royaume-Uni et du Canada, soit deux autres États confrontés à une menace indépendantiste mais qui ont reconnu le Kosovo[1011]. Tout en reconnaissant le nouvel État, on prend donc bien soin de s'en distancier. Précisons enfin que la Belgique n'est aucunement intervenue lors de l'avis de la CIJ.

7.4 Le suivisme

Au-delà de cette distanciation par rapport au cas kosovar, le suivisme par rapport aux États-Unis et, surtout, l'Union européenne ont très probablement joué. L'attachement au multilatéralisme et un positionnement pro-européen constituent en effet les traits dominants et structurants de la politique étrangère belge. Dans ce contexte, la Belgique se range habituellement à l'avis de la majorité de ses partenaires européens. Déroger à cette règle ne se fait que si la Belgique a des intérêts spécifiques forts à défendre[1012]. Dans le cas qui nous intéresse, il lui était donc difficile d'adopter une position différente de celle de la majorité des autres Européens et en particulier des grands États. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que, dans son allocution à la séance du Conseil de sécurité consacrée à l'indépendance du Kosovo, le représentant belge évoque plus souvent la position européenne que celle de son pays[1013].
De même, si la Belgique ne mène pas une politique à proprement parler proaméricaine, elle n'est que rarement en contradiction avec son puissant allié. Le refus de soutien à l'invasion de l'Irak apparaît ici comme une exception. De manière générale, la Belgique considère que son intérêt est de voir l'unité européenne et transatlantique préservée, pour des raisons, à la fois politiques, sécuritaire et économique[1014]. Dans une telle situation, le suivisme est un déterminant particulièrement puissant. Bruno Coppieters estime ainsi que la recherche de la stabilité dans les Balkans et la volonté de la Belgique de suivre ses alliés traditionnels l'a emporté sur la crainte du précédent[1015].

Outre ces considérations générales, il faut bien mesurer quelles auraient pu être les conséquences concrètes d'un refus de reconnaître le Kosovo de la part de la Belgique. Sachant que la Belgique accueille sur son territoire tant les institutions européennes que le siège de l'OTAN, une non-reconnaissance du Kosovo aurait posé des problèmes pratiques importants. Le nouvel État aurait-il pu ouvrir en Belgique une ambassade auprès de l'Union européenne ? Surtout, comment les ressortissants et diplomates kosovars auraient-ils pu se rendre à Bruxelles ? Il était donc difficile de refuser de reconnaître le Kosovo pour une raison très concrète de mobilité des diplomates. On

[1011] Ker-Lindsay, 2012, p. 105.
[1012] Entretien avec Michel Liégeois.
[1013] Nations-Unies, Conseil de Sécurité, 5839ème Séance, New York, S/PV.5839, 18 février 2008, pp. 9-11.
[1014] Entretien avec Michel Liégeois.
[1015] Coppieters, 2010, p. 241.

touche ici à la notion bien connue en Belgique de « diplomatie du pays hôte ». Selon celle-ci, un État qui accueille le siège d'institutions multilatérales ne doit pas avoir une politique trop clivante qui l'amènerait à détériorer ses relations avec des États membre de ces organisations.
Notons également que la Belgique était membre non permanent du Conseil de sécurité pour la période 2007-2008 soit au moment des négociations sur le statut du Kosovo et en particulier lorsque les négociations ont eu lieu à l'ONU autour d'une résolution du Conseil de sécurité. Elle constitue donc un allié précieux pour les États poussant à la reconnaissance du Kosovo.

En dernier lieu, mentionnons que l'instabilité politique a probablement joué en faveur de la reconnaissance. Occupé à former un gouvernement et à tenter de trouver un accord entre Flamands et Francophones, le monde politique belge avait d'autres préoccupations que d'élaborer une position qui irait à l'encontre de celle des États-Unis et des grands États européens. Jean de Ruyt, Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne au moment de la reconnaissance du Kosovo, nous a confirmé que la question de la reconnaissance du Kosovo a toujours été vue comme un enjeu secondaire et n'a pas fait l'objet d'un véritable débat, même au sein du Ministère belge des Affaires étrangères[1016]. On se trouve alors dans un suivisme passif, tout aussi efficace que les pressions américaines ou européennes. Paradoxalement et de manière fortuite, la fragilité interne a peut-être joué en faveur de la reconnaissance.

[1016] Interview Jean De Ruyt.

Conclusion générale

Au moment d'aborder la conclusion de cette thèse, il convient tout d'abord de souligner l'importance de l'indépendance et de la reconnaissance du Kosovo en tant qu'événement international, aspects qui nous semblent largement sous-estimés (1). Ceci étant posé, nous pourrons étudier les éléments que cette thèse apporte en terme d'étude de la reconnaissance internationale et la réponse aux questions de recherche posées. De ce point de vue, nous distinguerons les enseignements relatifs à la politique européenne de reconnaissance (2) de ceux ayant trait à l'importance respective des déterminants de la prise de décision d'un État en matière de reconnaissance internationale (3). En dernier lieu, nous reviendrons à l'une des motivations originelles de la thèse, à savoir les enseignements qui peuvent être tirés de notre étude pour appréhender les réactions des Européens aux possibles indépendances d'États membres de l'Union (4).

1. L'indépendance et la reconnaissance du Kosovo : un événement à l'impact sous-estimé

La reconnaissance de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo n'a pas constitué le fondement d'une remise en cause potentielle de la norme en vigueur en la matière. On aurait cependant tort de sous-estimer la portée de cet événement exceptionnel. Très concrètement, rappelons qu'un nombre significatif d'États ont reconnu un nouvel État à l'encontre de la norme internationale, sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU, et contre l'avis de grandes puissances comme la Chine et la Russie et de puissances régionales (Inde, Afrique du Sud, Brésil). Cet événement est loin d'avoir été sans conséquence en termes de relations internationales et de confiance entre plusieurs acteurs du système. Or la portée de ce qui s'est passé autour de la question kosovare a été, nous semble-t-il, largement sous-estimée. Ces événements ont pourtant des conséquences fondamentales tant dans le mode de fonctionnement du système international que dans la cohésion de l'Union européenne et les rapports de celle-ci avec la Russie.

Unilatéralisme et déstabilisation du système international

En terme d'unilatéralisme et de déstabilisation du système international, on cite souvent l'invasion de l'Irak (2003) comme l'acte le plus marquant de l'administration Bush. Mais le Kosovo a aussi sa place en la matière. Il faut ici rappeler que l'ensemble du processus s'est fait durant la présidence de George W. Bush, marquée, après le 11 septembre 2001, par les idées néoconservatrices. Comme dans le cas de l'Irak, les États-Unis et leurs alliés passent outre le Conseil de sécurité de l'ONU. C'était certes déjà le cas en 1999, sous l'administration Clinton, au moment où l'OTAN lance ses opérations

de bombardement sur la Serbie. Mais l'urgence pouvait alors être justifiée par des raisons humanitaires, en réaction à l'épuration ethnique orchestrée par les forces régulières et irrégulières serbes.
Le contournement du Conseil de sécurité de l'ONU ne constitue pas le seul point commun entre la reconnaissance du Kosovo et l'invasion de l'Irak. En effet, les États ayant attaqué l'Irak en 2003 violaient la proscription d'action militaire à l'égard d'un État membre de l'ONU, disposition présente dans la Charte des Nations-Unies. Dans le cas de la reconnaissance du Kosovo, on remet en cause la norme internationale de proscription de la sécession en cautionnant une déclaration unilatérale d'indépendance. Dans les deux cas, la norme internationale en vigueur n'a pas été remise en cause : le Kosovo et l'Irak sont restés des exceptions, toutes deux malheureuses. S'il apparaît inutile de revenir sur les conséquences en termes de stabilité et de sécurité pour le Moyen-Orient du renversement de Saddam Hussein, la situation du Kosovo mérite quelques développements. En effet, l'indépendance de l'ancienne province serbe et sa reconnaissance internationale avaient souvent été présentées comme étant le meilleur moyen de sortir le Kosovo du marasme politique et économique dans lequel il se trouvait. Du point de vue économique, il est vrai que les investisseurs internationaux étaient rebutés par l'absence de statut définitif concernant cette province alors sous administration internationale. Les conséquences de ce statut aussi incertain qu'atypique en termes de sécurité juridique pour leurs investissements n'étaient pas minces. L'indépendance et la reconnaissance du Kosovo devaient permettre de résoudre ce problème et, de manière plus générale, d'insérer le Kosovo dans le système économique mondial. Cela a largement été le cas du point de vue formel, avec l'adhésion du Kosovo au FMI et à la Banque mondiale dès 2009. Mais cette évolution n'a pas pour autant permis le développement économique du Kosovo, ni sa stabilité politique[1017]. La bombe à retardement sociale que constitue une population jeune sans avenir économique est toujours présente, et le Kosovo voit une part importante de sa jeunesse prendre le chemin de l'exil[1018]. Au niveau politique, la situation du Kosovo n'est pas davantage stabilisée. L'indépendance n'a donc pas permis au Kosovo de sortir du marasme dans lequel il se trouvait. Et la non-reconnaissance de cet État par une partie de la communauté internationale n'est pas la cause principale de cette situation.

Des relations avec la Russie durablement dégradées

La reconnaissance du Kosovo par la plupart des États occidentaux a également eu des conséquences importantes sur les relations entre ceux-ci et la Russie. Il faut en effet avoir à l'esprit que l'indépendance du Kosovo et sa reconnaissance ne se réalisent pas seulement sans l'accord de la Russie, mais contre sa volonté. Alors que Moscou avait à plusieurs reprises affirmé son opposition à une telle issue, les États occidentaux du

[1017] Voir à ce sujet : Yves de Kermabon, « Rien n'est réglé au Kosovo » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet (dir.), *Kosovo : Récits sur la Construction D'un État*, Paris, Éditions Non Lieu, 2014, pp. 201-207.
[1018] L'une des conséquences de cette situation est le nombre important de Kosovars qui se sont mêlés aux réfugiés irakiens et syriens dans le but de trouver asile en Allemagne (interview Dusan Reljik).

groupe de contact ont passé outre, comme si la Russie constituait un acteur négligeable. La création du *Quint,* rassemblant les cinq États occidentaux du groupe de contact, traduisait on ne peut plus clairement cette volonté d'avancer vers la résolution de la question du statut final en excluant la Russie. Cette attitude, vécue comme une humiliation par les Russes, devait laisser des traces. À court terme, la réaction quasi directe de la Russie a consisté à encourager et organiser l'indépendance officielle de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. La Russie devait se faire respecter en tant que puissance, respect dont on lui a manqué dans le cas du Kosovo.
À plus long terme, la conséquence est une perte de confiance entre partenaires russes et occidentaux. On peut voir la gestion de la question du Kosovo par les Occidentaux sinon comme l'un des fondements de la politique russe actuelle basée sur le rapport de force, du point comme le point de départ de celle-ci au niveau temporel. L'exemple du Kosovo a d'ailleurs été avancé par la Russie pour justifier l'annexion de la Crimée.

Les débuts de la division européenne

On ne saurait trop insister sur l'importance de la division européenne à propos de la reconnaissance du Kosovo. Il s'agit à l'heure actuelle du seul cas de reconnaissance étatique autour duquel les Européens n'ont pas réussi à trouver un accord depuis la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune[1019]. Pour retrouver une telle situation, il faut remonter au cavalier seul allemand au moment de la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie. Mais à l'époque, l'unité européenne avait été retrouvée quelques semaines plus tard. Dans le cas du Kosovo, la division persiste depuis plus de huit ans.
Créée au moment des échecs de la diplomatie européenne en Yougoslavie, la PESC avait jusque-là fonctionné sur cet aspect fondamental qu'est la reconnaissance des États. Certes, les divergences en termes de politique étrangère et d'action extérieure existaient entre États membres. Mais au moins chacun reconnaissait les mêmes acteurs. L'Union européenne pouvait donc être vue comme un acteur des relations internationales même si ces divergences internes le paralysaient ou donnaient à l'Union elle-même une marge de manoeuvre assez faible. Mais diverger quant à la reconnaissance d'un État est un problème d'une autre nature. La divergence ne porte alors plus sur l'attitude à avoir avec les acteurs extérieurs, mais sur l'identité des acteurs à considérer. On arrive donc à avoir deux visions du monde différentes qui coexistent au sein de l'Union. Dans les faits, le pragmatisme a prévalu. Ainsi, les États n'ayant pas reconnu le Kosovo ont accepté de voir l'UE conclure un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec cet État, tout en précisant qu'ils ne le reconnaissaient pas en tant qu'État. Mais il y a là un hiatus persistant et fondamental.

[1019] L'autre cas autour duquel les Européens restent divisés est la Palestine. Mais il s'agit d'une problématique ancienne, partiellement héritée de la guerre froide. S'il est vrai que la question n'a pas été réglée depuis la mise en place de la PESC, on peut difficilement mettre ce *status quo* au débit de celle-ci.

Rétrospectivement, il est intéressant de voir à quel point les États européens étaient préoccupés par la solidarité européenne. Certains parmi les États ayant refusé de reconnaître le Kosovo étaient extrêmement réticents quant à adopter une attitude divergente qui remettrait en cause l'unité européenne. Nous avons vu par ailleurs que c'est cette volonté d'unité qui a, notamment, conduit un pays comme la Bulgarie à reconnaître le Kosovo.
Mais le pas a finalement été franchi. Deux ans après les « non » hollandais et français à la Constitution européenne, l'Europe se divisait non sur un projet d'avenir, mais à propos d'un élément fondamental de sa politique étrangère. Ce pas franchi s'est ensuite retrouvé dans le cavalier seul de plusieurs États, en particulier d'Europe centrale et orientale, sur les sujets les plus divers. Il est possible de voir dans l'épisode kosovar les prémisses de cette tendance au repli sur les intérêts nationaux qui se manifeste aujourd'hui autour de la question des réfugiés et dont le départ programmé du Royaume-Uni de l'Union constitue, pour l'instant, la conséquence la plus tangible.

Dans le cas du Kosovo, la faute en incombe non seulement aux États ayant refusé de le reconnaître, mais aussi aux grands États du groupe de contact. Ceux-ci n'ont pas su voir la contestation venir ou n'y ont pas accordé l'importance nécessaire. De la même manière, ils ont ignoré l'opposition de la Russie. Ce ne fut pourtant pas faute d'avoir été mis en garde. Le ministre des Affaires étrangères slovaque Miroslav Lajcak notamment avait prévenu que, sans l'accord de la Russie, la reconnaissance par l'ensemble des États européens serait problématique. Les défaillances de l'Union et des grands États en la matière sont plus particulièrement responsables du refus de reconnaissance de la part de la Slovaquie et de la Roumanie. En effet, l'UE n'est pas intervenue dans ce qui s'est joué dans le triangle Hongrie-Slovaquie-Roumanie autour du cas du Kosovo. Elle peut être considérée comme défaillante en ce sens qu'elle n'est jamais intervenue pour mettre fin à la rhétorique nationaliste de Viktor Orban qui, instrumentalisant le cas du Kosovo, a contribué à la crispation à Bratislava et Bucarest. Les grandes puissances européennes auraient notamment pu rassurer la Slovaquie et la Roumanie quant au danger que le plan Ahtisaari faisait supposément peser sur leur conception de l'État nation.

En somme, les événements autour de l'indépendance et de la reconnaissance du Kosovo sont, sinon à l'origine, du moins annonciateurs du monde et de l'Europe dans lesquels nous nous trouvons aujourd'hui : un monde plus incertain, une confrontation directe entre la Russie et les Occidentaux, et une Europe désunie.

Apports de la thèse en matière de reconnaissance internationale

Au moment d'aborder les enseignements que cette thèse fournit à l'étude de la politique de reconnaissance internationale des européens, il semble nécessaire de revenir sur un des choix fondamentaux de notre étude, en l'occurrence le niveau d'analyse. Nous avons en effet pris le parti de situer celle-ci au niveau de la prise de décision des États membres de l'Union – et plus précisément de dix États membres – et non au niveau de l'Union elle-même. Si ce parti pris pouvait se justifier *a priori* (voir chap. 3, section 1), il apparaît particulièrement pertinent *a posteriori,* et ce pour deux raisons.

La première est constituée par le fait que, même si la décision finale en matière de reconnaissance peut être appréhendée de manière binaire (reconnaissance ou non-reconnaissance), l'étude approfondie de la politique des cinq États membres ayant refusé de reconnaître le Kosovo montre qu'une analyse plus fine s'avère particulièrement utile. Elle permet notamment de comprendre le degré d'opposition des États à l'indépendance du Kosovo. Or il apparaît que cette différence de degré est particulièrement importante entre les cas étudiés. On peut ici distinguer deux groupes d'États. Le premier d'entre eux est constitué par la Roumanie, la Grèce et la Slovaquie. Ces États ont une attitude qui, avec le temps, devient de plus en plus conciliante et ouverte envers le Kosovo. À l'inverse, l'Espagne et Chypre affichent une posture d'intransigeance par rapport à leur refus de reconnaître le Kosovo. L'étude approfondie de l'attitude des différents États membres a ainsi conduit à étendre notre champ d'analyse au niveau temporel, bien au-delà des lendemains de la déclaration d'indépendance du Kosovo. L'avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) qui affirme, en juillet 2010, que la déclaration d'indépendance du Kosovo n'est pas illégale au regard du droit international est ici particulièrement intéressant. À partir de cette décision, il apparaît clairement que l'indépendance du Kosovo ne pourra être remise en cause et que, tôt ou tard, le Kosovo sera reconnu par une large majorité de la communauté internationale. Il semble que la Roumanie, la Slovaquie et la Grèce aient alors très sérieusement envisagé la possibilité de reconnaître le Kosovo dans les années suivant l'avis de la CIJ[1020].

Parmi ces trois États, il convient de distinguer le cas de la Grèce. La politique de ce pays est en effet singulière tant du point de vue déclaratoire qu'au niveau des aménagements concrets permettant d'atténuer les conséquences du refus de reconnaître le Kosovo. Rappelons ici que la diplomatie grecque a longtemps hésité à déclarer officiellement qu'elle ne reconnaissait pas le Kosovo. D'autre part, les différents aménagements accordés par la Grèce au Kosovo font que la non-reconnaissance n'a quasiment aucun effet concret.

L'étude de ces nuances déclaratoires et des actes posés dans les années suivant l'indépendance du Kosovo fournit de précieuses indications lorsqu'il s'agit de déterminer l'importance respective des différents déterminants que nous avons

[1020] Interview de James Ker-Lindsay et d'un diplomate d'un État membre.

identifiés. Ils permettent surtout de mettre en lumière l'importance de la crainte du précédent (voir section 3.1.3).

La seconde raison, probablement plus importante, validant notre choix en matière de niveau d'analyse est constituée par le fait qu'étudier la prise de décision de reconnaître ou non le Kosovo a nécessité, dans la majorité des cas, de plonger dans la politique interne de chaque État. Il s'agissait d'y étudier les rapports de forces politiques et de comprendre les ressorts identitaires et mémoriels à l'œuvre. Une approche qui n'aurait pas pris les États membres comme niveau d'analyse aurait été incapable de mettre en lumière l'importance de ces facteurs qui, même si nous avons pu discerner des régularités, varient d'un État à l'autre.

C'est finalement toute la spécificité de cette thèse de voir une décision dans un domaine typique des relations internationales – la reconnaissance d'un État par un autre – être principalement expliquée par des éléments d'ordre domestiques et, plus particulièrement, la configuration politique au moment où la décision étudiée a été prise. S'il en est ainsi, c'est que la question de l'indépendance et de la reconnaissance du Kosovo a, pour certains États fragiles, une dimension identitaire voire existentielle. Elle dépasse dès lors le cadre de la politique étrangère. Ceci est particulièrement visible dans le cas slovaque, où l'on voit que le ministère des Affaires étrangères favorable à la reconnaissance est contraint par la logique politique interne. Il voit finalement son pays prendre une décision différente de celle qu'aurait, selon lui, dictée la recherche de l'intérêt national. Le même phénomène s'observe en Roumanie et en Espagne même s'il n'y a, dans ces deux cas, pas de lutte entre plusieurs organes de l'État. Ainsi en Roumanie, c'est le président de la république qui a pris la décision de ne pas reconnaître le Kosovo. En Espagne, tout s'est joué lors du débat aux Cortès le 19 décembre 2007 entre partis politiques. À l'exception de Chypre, et peut-être de la Grèce, il apparaît clairement que la décision de ne pas reconnaître le Kosovo se fait à l'encontre de la politique extérieure traditionnelle de ces États et, avec toutes les réserves liées à un tel jugement, de leur intérêt national[1021].

On voit donc que la question de la reconnaissance revêt une dimension existentielle et fondamentale, non seulement pour le système international (ce que la littérature académique a déjà établie), mais également pour les États qui le composent. Les critères d'acceptation d'un nouvel État définissent en effet les critères de ce que doit être un État au regard de la communauté internationale. Dans le cas de la Slovaquie et de la Roumanie, le problème pour ces États était officiellement constitué par les droits collectifs accordés aux minorités prévues par le plan Ahtisaari. Cette conception de l'État ne pouvait convenir à des États officiellement unitaires, mais qui vivent une diversité ethnique parfois considérée comme menaçante.

[1021] Sur ce dernier point, la situation de l'Espagne est discutable. On peut en effet considérer que l'intérêt supérieur de ce pays consiste à préserver son intégrité territoriale. Dans le cas de Roumanie et de la Slovaquie en revanche, leur décision de ne pas reconnaître le Kosovo nuit clairement à leurs relations avec les États-Unis et les grands États européens, alors que la menace séparatiste est inexistante.

Cette importance quant à l'intérêt d'une analyse menée au niveau des États établie, on peut souligner un autre aspect particulier de notre étude, à savoir son caractère spécifique. Il convient en effet d'être prudent lorsqu'il s'agit de généraliser à d'autres cas de reconnaissance les observations effectuées concernant le Kosovo. Celui-ci relève en effet d'une situation exceptionnelle puisque, en règle générale, une déclaration unilatérale d'indépendance (DUI) conduit à un refus de reconnaissance de la part de la communauté internationale. Le Kosovo constitue également une exception du point de vue de l'unité de l'Union européenne, donnée qu'il convient de prendre en compte lorsque l'on juge la cohérence de l'action de cet acteur.

2. La politique européenne de reconnaissance des nouveaux États : à la recherche d'une continuité

À ce sujet, nous avions défini les questions de recherches suivantes (chap. 3, p. 24) :
« Quels sont les critères énoncés par l'Union européenne et ses États membres pour reconnaître un nouvel État ? Y a-t-il une évolution dans les conditions posées et l'exigence de leur respect entre le début des années 90 (éclatement des fédérations communistes) et le début du 21e siècle ? Le Kosovo marque-t-il une rupture dans cette "norme" européenne en matière de reconnaissance ? »

Avant de synthétiser les réponses à ces questions, mentionnons que celles-ci ne concernent que les États devenus indépendants sur le continent européen. Concernant les nouveaux États ailleurs dans le monde, la doctrine et la pratique des Européens rejoignent celle de la communauté internationale. Comme nous l'avons vu, la norme en la matière consiste à conditionner la reconnaissance de l'entité indépendantiste à un accord avec l'État hôte. Il s'agit donc ici de voir en quoi la pratique des États membres de l'Union diffère de l'application de cette norme pour les cas survenant sur le continent européen.

Concernant les deux premières questions de recherche, force est de constater que les conditions posées au sein de l'Union européenne pour bénéficier de la reconnaissance internationale varient fortement d'un cas à l'autre. Jusqu'à la seconde vague d'indépendance yougoslave (Kosovo et Monténégro), celles-ci vont de la simple transposition de la norme internationale – proscription de la sécession unilatérale – à la formulation d'exigences plus spécifiques et, dans les faits, inédites.
Cette variation dans les conditions posées à la reconnaissance apparaît très officiellement dès l'éclatement des fédérations soviétique et yougoslave. En effet, si les conditions de reconnaissance s'appliquant aux républiques issues de l'URSS sont contenues dans les *Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique*, celles issues de la Yougoslavie doivent également suivre les prescrits contenus dans la *Déclaration sur la Yougoslavie*.
Surtout, la réalité de l'application de ces critères fut à géométrie variable. Concernant l'URSS, les États européens ont attendu que l'ensemble des républiques ex-soviétiques s'accordent sur sa dissolution pour reconnaître les nouveaux États. Les acteurs

extérieurs respectent ici le processus interne, dans la logique de la norme internationale en la matière.
Dans le cas de la Yougoslavie, et plus précisément de la Croatie, les États européens prennent, sous la pression de l'Allemagne, la décision de reconnaître cet État en contradiction avec les recommandations de la commission Badinter. Précisons ici que la reconnaissance de la Croatie contre l'avis de cette commission ne signifiait pas pour autant que les Européens auraient renoncé à respecter les critères qu'ils avaient énoncés dans la *Déclaration sur la Yougoslavie*. L'Allemagne faisait simplement une interprétation différente de la commission du respect de ces critères par la Croatie.
S'il a fait l'objet de moins de débats publics, le cas de la Macédoine est en réalité beaucoup plus problématique. C'est en effet sous la pression de la Grèce que les États membres se sont abstenus de reconnaître cet État durant deux ans. La commission Badinter avait pourtant estimé que cette république remplissait les critères pour une reconnaissance internationale. La Grèce estimait que l'utilisation du nom « Macédoine » était susceptible de menacer son intégrité territoriale.

Mais le contraste le plus important s'observe à propos de la reconnaissance des États issus de la séparation de la Tchécoslovaquie. Alors que celle-ci est survenue un an après la reconnaissance officielle des premières républiques ex-soviétiques, la Slovaquie et la République tchèque ont été reconnues sans qu'aucun critère ou condition particulière ne soit énoncé. Or, les circonstances dans lesquelles la « séparation de velours » s'est effectuée ne respectaient pas les conditions imposées aux États issus de l'URSS et de la Yougoslavie. Notamment, il n'y eut aucun contrôle de la volonté des populations concernées de mettre fin à l'expérience tchécoslovaque. Tous les éléments dont on dispose, et qui étaient déjà connus à l'époque, indiquent que ni les Slovaques ni les Tchèques n'étaient majoritairement favorables à l'indépendance. Dans le cas du divorce de velours, les Européens ont en réalité été aussi passifs que permissifs et ont reconnu de manière quasiment automatique. Après les épisodes soviétique et yougoslave, ceux-ci revenaient ainsi simplement à la doctrine en vigueur au niveau international depuis la fin de la décolonisation, à savoir qu'un nouvel État est reconnu s'il y a un accord entre l'État central et les représentants de l'entité indépendantiste[1022].
Après l'échec de leur immixtion dans le processus d'éclatement de la Yougoslavie, les Européens revenaient donc à une posture peu voire non interventionniste. Ils mettaient, pour un temps, sous le boisseau leur ambition de peser sur les processus de séparations d'États sur le continent.

Cette ambition réapparaît de manière on ne peut plus affirmée dès les premières manifestations de la volonté indépendantiste du Monténégro en 2000. Désormais dotée de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et surtout d'un Haut représentant pouvant l'incarner, la politique européenne redevient assertive et

[1022] Notons que selon certains auteurs, la pratique de la reconnaissance n'a en réalité jamais dévié de ce principe, y compris dans les cas des États issus des démembrements de l'URSS et de la Yougoslavie. Voir à ce sujet : Mikulas Fabry, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 181-204.

interventionniste avec, dans un premier temps, un objectif clairement affiché : empêcher l'indépendance du Monténégro. Ceci a été exprimé dès l'origine par Javier Solana qui fit clairement comprendre aux parties en présence que les Européens préfèrent voir le Monténégro rester dans le giron yougoslave. Plus révélateur, l'Union intervient dans le processus alors que les pouvoirs serbes et monténégrins s'étaient entendus sur un processus de séparation et un référendum d'indépendance. Cette attitude est en contradiction flagrante avec la norme en vigueur qui consiste à accepter un nouvel acteur sur la scène internationale en cas d'accord entre les autorités de l'entité indépendantiste et celles de l'État hôte. Rappelons que, si les Européens étaient intervenus dans le processus d'éclatement de la Yougoslavie au début des années 90, c'est précisément parce qu'un tel accord n'existait pas et que la séparation se déroulait dans la violence. Le processus de séparation enclenchée en 2001 entre le Monténégro et le pouvoir yougoslave était non-violent, ce qui rend une intervention européenne d'autant plus difficile à justifier. Par la suite, l'intervention et le contrôle du processus indépendantiste monténégrin ont été à la fois extrêmement serrés et exigeants quant aux conditions pour que l'indépendance du Monténégro puisse être proclamée. Sur ces deux aspects, l'intervention européenne a atteint un niveau inédit d'interventionnisme pour une séparation d'États dans l'ère moderne.

Dans le cas du Kosovo, l'attitude européenne a été exactement inverse. En effet, les États membres ayant reconnu le Kosovo l'on fait dans le cadre d'une déclaration unilatérale d'indépendance, en contradiction avec la norme internationale en la matière. Il est alors difficile de parler de critères précis, tant les raisons avancées pour reconnaître le Kosovo ont relevé d'un pragmatisme extrême. Même si le plan Ahtisaari a mis un certain nombre de conditions à la reconnaissance – dont notamment la protection des minorités et l'accès aux sites religieux et culturels serbes – la raison fondamentale officiellement avancée est que l'indépendance représentait, sinon la seule, du moins la moins mauvaise des solutions possibles. De manière générale, l'Europe n'a pas fondamentalement su peser ni sur le résultat ni sur les circonstances de la sécession kosovare. Avec le recul, celle-ci semblait inscrite dans les astres au lendemain des émeutes de 2004 et de la décision américaine de soutenir la marche vers l'indépendance. L'Europe n'a pas su sortir de ce *path dependancy* initié par les Albanais du Kosovo et suivi par les États-Unis.

Dès lors, et pour répondre aux questions que nous avions initialement posées, les critères de reconnaissance de l'Union européenne varient fortement d'un cas à l'autre, même si lesdites reconnaissances sont très rapprochés dans le temps. Outre le contraste dans le traitement entre les États issus de la Yougoslavie (1991) et de la Tchécoslovaquie (1992), rappelons que les crises indépendantistes du Monténégro et du Kosovo sont quasiment concomitantes. Dès lors, il est difficile d'affirmer qu'il existe une doctrine développée par l'Union européenne en la matière, ni que celle-ci aurait existé ou serait en formation. L'action de l'Union européenne dans ce domaine apparaît largement marquée par le pragmatisme et la prise en compte des spécificités de chaque cas comme des circonstances domestiques et régionales des États membres.

Enfin, la politique de reconnaissance de l'Union européenne dans le cas du Kosovo ne constitue en aucune manière le fondement d'une doctrine en matière de reconnaissance internationale. D'abord parce que, en l'espèce, la politique de l'Union européenne n'existe tout simplement pas. Comment pourrait-il y avoir une politique de reconnaissance qui pourrait se dire « européenne » alors que cinq États membres ont refusé de reconnaître le Kosovo ? Le texte de la déclaration finale du conseil des ministres du 18 février 2008 est d'ailleurs très clair sur ce point : les États membres sont libres de choisir de reconnaître ou non le nouvel État. La décision prise par une majorité d'États membres (22 sur 27) ne peut donc être qualifiée de « politique européenne », ni par conséquent marquer une inflexion de celle-ci engageant l'avenir. C'était d'ailleurs précisément l'objectif des États ayant refusé de reconnaître le Kosovo. L'important pour eux était d'éviter qu'un cas de déclaration unilatérale d'indépendance soit reconnu sans difficulté par l'Union européenne dans son ensemble et puisse donc constituer un précédent.

Surtout, la plupart des États ayant reconnu le Kosovo insistent sur le fait qu'il ne s'agit nullement d'un précédent, mais d'un cas *sui generis*. La proscription de la sécession unilatérale ainsi réaffirmée, le Kosovo ne peut être à l'origine d'une nouvelle doctrine en matière de reconnaissance, que ce soit de l'Union européenne ou des États membres. L'attachement des États européens à la norme internationale liant la reconnaissance à un accord entre entité indépendantiste et État hôte a d'ailleurs été réaffirmé lors des déclarations d'indépendances de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie.

3. Les déterminants de la reconnaissance internationale

Ces considérations générales effectuées, concentrons-nous sur les apports et découvertes de la thèse qui concernent le coeur de notre interrogation, à savoir les déterminants entrant en jeu dans la décision de reconnaître un nouvel État.

Limites à la généralisation des conclusions

Avant d'aborder les apports de la thèse à cet égard, il convient d'en exposer les limites. La première de ces limites concerne le caractère exceptionnel du cas kosovar du fait de l'absence d'accord avec l'État hôte, en l'occurrence la Serbie. La prise de décision d'un État en matière de reconnaissance n'apparaît pas problématique lorsqu'il y a un accord entre l'État hôte et les autorités de l'entité indépendantiste. Dance ce cas, même si des conditions peuvent être posées, la reconnaissance de la part de la communauté internationale, y compris des Etats européens, intervient. Même s'il y a débat sur la question du respect de cette norme dans le cas des indépendances d'États issus de la Yougoslavie au début des années 90, celle-ci est respectée par la suite. Le Kosovo constitue donc bien une exception. Par conséquent, les généralisations à partir de ce cas sont hasardeuses. Nous verrons néanmoins que notre étude éclaire la décision en matière de reconnaissance de manière plus générale.

La deuxième limite aux conclusions ici présentées est constituée par le nombre restreint d'entretiens que nous avons pu réaliser avec des représentants ou d'anciens responsables des États membres étudiés. Nos multiples demandes d'entretiens formulées à l'adresse de diplomates ou de représentants officiels n'ont en effet abouti que pour quatre des dix États étudiés (France, Bulgarie, Espagne et Belgique). Les entretiens effectués dans le cadre de la thèse ont surtout concerné des universitaires ou des analystes. Certains d'entre eux nous ont par ailleurs confirmé la grande difficulté à mener des entretiens directs avec des officiels, que ceux-ci fussent en poste au moment de l'indépendance du Kosovo ou actuellement[1023]. Il s'agit sans conteste d'un sujet sensible. Outre le fait qu'il n'est jamais agréable d'évoquer un cas de division européenne, la question de la reconnaissance du Kosovo fait l'objet d'une gêne particulière, différente selon que l'État étudié ait reconnu ou non l'ancienne province serbe. Pour ceux, en particulier les grands États européens, qui ont reconnu le Kosovo, la gène est peut-être à relier à une double erreur d'analyse : avoir estimé que tous les

[1023] C'est notamment le cas de Katarina Lezova, auteure d'une thèse consacrée au refus slovaque de reconnaître le Kosovo. Les entrevues qu'elle a obtenues l'ont été par l'intermédiaire de contacts personnels et ont toujours été anonymisées. Les démarches effectuées officiellement auprès des ambassades, représentations permanentes ou ministères des Affaires étrangères se sont, dans son cas, révélées totalement infructueuses. Pour notre part, les entretiens obtenus auprès d'officiels ou d'anciens responsables belges et français l'ont été grâce à des contacts personnels. Seules les rencontres avec les diplomates bulgares et espagnoles ont résulté d'une démarche auprès des représentations officielles de ces pays.

États membres reconnaîtraient le Kosovo et que, une fois indépendant, celui-ci se stabiliserait politiquement et se développerait économiquement.
S'interroger sur la difficulté à s'exprimer sur le sujet de représentants des États n'ayant pas reconnu le Kosovo est plus intéressante. Plusieurs de nos interlocuteurs universitaires ou observateurs ont souligné que ceux-ci ne souhaitent surtout pas évoquer l'influence des risques séparatistes internes dans la décision de l'État qu'ils représentent. Les raisons de cette attitude seront davantage détaillées lorsque nous étudierons le caractère paradoxal du refus de reconnaître un État par crainte des risques séparatistes internes[1024].

En troisième et dernier lieu, il convient de reconnaître une limite inhérente aux dix cas que nous avons choisis d'étudier. À mesure que notre recherche progressait, nous avons constaté que les déterminants de la reconnaissance ayant le plus d'impact sur la décision étaient très différents lorsqu'il s'agissait d'étudier les grands États européens (France, Allemagne, Royaume-Uni) ou les autres – qu'il s'agisse d'États ayant refusé de reconnaître le Kosovo ou de petites puissances qui auraient pu ne pas le reconnaître (Belgique et Bulgarie). La manière et les raisons pour lesquelles ces déterminants jouent sont également très différentes dans les deux groupes d'États. Ces différences proviennent probablement d'une seule variable : le fait que les trois grands États européens étudiés avaient une prise sur le cours des événements grâce à leur présence dans le groupe de contact[1025]. Dans l'hypothèse où un aspect du processus les gênait particulièrement, ils étaient en mesure d'en infléchir le cours. C'est notamment ce qu'a fait l'Allemagne au milieu de l'année 2007 lorsque, au vu de l'opposition interne et européenne à la reconnaissance du Kosovo, elle a initié un dernier round de négociation autour de la troïka UE-USA-Russie. À l'inverse, les autres États que nous avons étudiés ne peuvent que réagir à l'indépendance du Kosovo et aux circonstances dans lesquelles celle-ci s'est déroulée. Certains d'entre eux (Slovaquie et Espagne) ont d'ailleurs clairement fait savoir que certaines de ces circonstances posaient problème[1026]. Le traitement de ces demandes émanant de petits ou moyens États européens contraste avec les moyens donnés à l'Allemagne de modifier le calendrier du processus en y rajoutant une étape supplémentaire de négociation qui a duré presque six mois. On peut supposer que si, à l'été 2007, on avait refusé à l'Allemagne qu'une dernière tentative de concertation soit menée, celle-ci n'aurait pas reconnu d'emblée le Kosovo ou en tous les cas aurait eu des réticences bien plus importantes.
Dès lors, ces deux groupes d'États ne pouvaient être étudiés de la même manière, en tout cas à partir du moment où notre étude atteignait à un certain niveau de finesse. Nous avons alors fait le choix de nous concentrer sur les États de taille plus modeste. Les conclusions qui suivent en sont marquées, même si nous avons tenté d'inclure l'attitude des grands États dans notre méthodologie globale.

[1024] Voir section 3.3.2.2 de cette conclusion.
[1025] L'interview de Isabelle Dumont, partie prenante des négociations pour la France, nous a permis de mesurer la différence fondamentale d'approche entre ces deux types d'États.
[1026] Pour rappel, l'Espagne avait spécifiquement demandé à ce que la déclaration d'indépendance du Kosovo soit reportée après les élections législatives espagnoles de mars 2008.

Ces limites étant posées, nous pouvons développer les éléments nouveaux que met en lumière cette thèse dans l'étude de la prise de décision en matière de reconnaissance internationale. Ceux-ci peuvent être classés en trois catégories. La première d'entre elles revient à répondre à la question de recherche que nous avions ainsi posée :
« Quels sont les déterminants les plus importants dans la prise de décision en matière de reconnaissance internationale ? »
Nous verrons que la réponse à cette question diffère selon que l'État étudié est un des grands États européens membres du groupe de contact ou un État de taille petite ou moyenne. Dans ce dernier cas, la crainte d'un précédent qui s'appliquerait en interne constitue souvent l'élément déterminant dans la prise de décision. Les autres apports de la thèse correspondent à un approfondissement de cette problématique de l'importance de la crainte du précédent et de la manière dont celui-ci joue. Ainsi, la deuxième section traite de l'application de la crainte du précédent à des cas autres que ceux d'une menace indépendantiste. La troisième et dernière catégorie de découvertes traite d'un élément central qui fait que la crainte du précédent joue ou pas : la manière dont les États ayant des problèmes de minorité font le lien entre le cas kosovar et leur propre situation.

3.1. L'importance relative des déterminants de la reconnaissance internationale du Kosovo

Répondre à cette question revient à vérifier les hypothèses 1 à 3 que nous avions posé en préalable à notre étude (chapitre 3, section 5). Pour rappel, celles-ci étaient formulées comme suit :
H1 : Les grands États de l'Union européenne mènent une politique de reconnaissance guidée par la recherche de la stabilité.
Cette hypothèse sera considérée comme validée si :
- les trois États étudiés (France, Allemagne, Royaume-Uni) mènent la même politique
- si cette politique correspond au modèle de Paquin

H2 : Les États ayant des liens ethniques ou culturels avec l'État hôte adopteront une politique restrictive en matière de reconnaissance internationale.
Cette hypothèse sera validée si l'on observe une différence de politique dans un sens plus restrictif par rapport à d'autres États ne partageant pas cette caractéristique.

H3 : Les États se considérant comme fragiles adopteront une politique restrictive en matière de reconnaissance internationale.
Cette hypothèse sera validée si l'on observe une différence de politique dans un sens plus restrictif par rapport à d'autres États ne partageant pas cette caractéristique.

À l'arrivée, notre analyse va au-delà de la simple vérification de ces hypothèses puisqu'elle consiste à établir l'importance de l'ensemble des déterminants étudiés, à savoir :

- le respect des normes et du droit international,
- la recherche de la stabilité,
- la fragilité interne,
- les liens – qu'ils soient ethniques, culturels, religieux ou historiques – avec la Serbie,
- le suivisme,
- le fait d'être une grande puissance européenne.

3.1.1. La recherche de la stabilité par les grands États européens

Avant d'entamer une étude plus approfondie des déterminants entrant en jeu dans la décision de reconnaître ou non le Kosovo, il convient de vérifier la première hypothèse posée relative à l'attitude des grands États de l'Union européenne. Nous sommes partis de l'idée que leur politique de reconnaissance était guidée par la recherche de la stabilité régionale, à l'instar des États-Unis. Plus précisément, nous nous attendions à ce que cette politique soit la même parmi les grands États, et qu'elle corresponde au modèle élaboré par Jonathan Paquin dans son étude portant sur la politique américaine de reconnaissance internationale.
En premier lieu, force est de constater que les trois grands États européens membres du groupe de contact n'ont pas véritablement mené une politique identique concernant l'indépendance du Kosovo et sa reconnaissance. Dès l'origine, le Royaume-Uni a eu une attitude proche de celle des États-Unis. Pour la diplomatie britannique, il était clair que l'indépendance du Kosovo constituait la seule issue possible. À l'inverse, l'Allemagne a été beaucoup plus circonspecte. Elle était à l'écoute de ses partenaires d'Europe centrale et orientale, alors que sa politique traditionnellement multilatérale s'accommodait mal de l'absence de consensus à l'ONU autour de la question du Kosovo. La France a quant à elle eu une attitude évolutive entre le moment où la question du statut final du Kosovo est posée et la reconnaissance de l'ancienne province. Si, sur le fond, la France était sur la même ligne que l'Allemagne, les déclarations de ses dirigeants se rapprochaient davantage de celles du Royaume-Uni, en particulier après l'élection de Nicolas Sarkozy. La première condition de validation de l'hypothèse, qui prévoyait une politique identique de la part des trois grands États européens, n'est donc pas présente.
Dès lors, la question de savoir si ces politiques divergentes suivent le modèle de Paquin n'a que peu de sens. Du fait de leurs divergences, elles ne peuvent logiquement pas toutes suivre ce modèle. En outre, nous avons vu que, dans le cas du Kosovo, les États-Unis n'ont peut-être pas précisément suivi ce modèle.

De manière générale, il semble pourtant clair que les grands États européens ont eu une politique guidée par la recherche de stabilité dans les Balkans occidentaux. Mais, si l'objectif de stabilité était commun, l'attitude à adopter pour obtenir cette stabilité faisait l'objet d'interprétations divergentes. En ce qui concerne les États ayant refusé de reconnaître le Kosovo, la Grèce et la Slovaquie ont également justifié leur décision par la volonté de ne pas déstabiliser la région en encourageant les séparatismes. L'objectif de recherche de la stabilité régionale dont beaucoup se réclament apparaît

dès lors difficilement opérationalisable en tant que déterminant de la politique étrangère dont on pourrait vérifier la pertinence.

3.1.2. Les liens avec la Serbie

L'influence de liens ethniques, culturels, religieux ou historiques de certains États membres de l'Union européenne avec la Serbie constitue le second déterminant dont il convient de déterminer l'importance. Une telle proximité est, peu ou prou, partagée par cinq des États que nous avons étudié. Parmi ceux-ci, quatre d'entre eux ont refusé de reconnaître le Kosovo (Chypre, Grèce, Roumanie, Slovaquie) alors que la Bulgarie l'a fait. Ce résultat pourrait laisser penser à une influence décisive de ce facteur sur la décision finale. Cette influence doit pourtant être relativisée. Tout d'abord parce que la proximité avec la Serbie est différente dans les cas des cinq États que nous avons évoqués.
Le cas de Chypre peut être mis à part. Même si le tropisme serbe y est important, c'est l'existence de la République turque de Chypre Nord (RTCN) et la crainte d'une reconnaissance internationale de cette entité qui conduit le gouvernement chypriote à refuser de reconnaître le Kosovo. Le cas de la Slovaquie est lui aussi spécifique. La proximité avec la Serbie est ici ethnique (les deux peuples sont slaves), mais surtout historique et diplomatique. Rappelons que les quatre autres États slaves non orthodoxes de l'Union européenne ont tous reconnu le Kosovo[1027]. A contrario, la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie peuvent être considérées comme les États les plus proches de la Serbie.
À l'analyse, il apparaît que cette proximité ne constitue pas le déterminant le plus important, même pour les trois derniers États cités. Une des causes de cette situation est constituée par la volonté délibérée de la part de la Serbie de ne pas jouer sur ce clivage religieux, de peur de voir une grande partie du monde musulman reconnaître le Kosovo. Le message envers le monde musulman a plutôt consisté à présenter le Kosovo comme une création des États-Unis, avec un certain succès puisque la majorité des États membres de l'Organisation de la conférence islamique n'ont pas reconnu le Kosovo[1028]. Bruno Coppieters arrive également à la conclusion que la reconnaissance du Kosovo ne dépend pas de facteurs religieux[1029].

Si l'on étudie l'attitude des États cités, la proximité avec la Serbie joue cependant un rôle fondamental dans l'approche globale de la question kosovare. Tout d'abord, elle conduit à faire de l'indépendance du Kosovo un enjeu important pour l'opinion publique et la classe politique de ces pays. En d'autres termes, cette question est mise à l'agenda bien avant la déclaration d'indépendance du Kosovo. Cette proximité a structuré les opinions *a priori* par rapport à cette question, conduisant ces États à

[1027] Il s'agit de la Slovénie, de la Croatie, de la République tchèque et de la Pologne.
[1028] Ker-Lindsay, 2012, p. 81.
[1029] Bruno Coppieters, « Secessionist Conflicts in Europe » in Don H. Doyle (dir.), *Secession as an International Phenomenon: From America's Civil War to Contemporary Separatist Movements*, Athens et Londres, University of Georgia Press, 2010, p. 246.

s'identifier à la Serbie. Si ce déterminant n'est pas suffisant à lui seul pour conduire un État à ne pas reconnaître le Kosovo, il apparaît nécessaire afin que cette issue advienne. Cette idée est appuyée, *a contrario*, par le cas de la Belgique qui, n'ayant aucun lien avec la Serbie, ne considère pas le Kosovo comme un véritable problème. Le caractère « nécessaire » de ce déterminant est en revanche remis en cause par le cas de l'Espagne qui, bien que n'ayant aucun lien particulier avec la Serbie, n'a pas reconnu le Kosovo. Dans ce dernier cas, la mise à l'agenda de la question du Kosovo ne provient pas d'une proximité avec la Serbie, mais de la prégnance du risque indépendantiste au Pays Basque et en Catalogne. C'est donc la mise à l'agenda politique et médiatique de la question du Kosovo qui intervient de manière fondamentale dans la prise de décision. Le tableau ci-dessous récapitule cet aspect pour les dix cas de notre étude. La mise à l'agenda concerne ici le fait que la question du Kosovo est débattue au niveau politique et éventuellement médiatique, débordant ainsi les cercles diplomatiques.

État	Mise à l'agenda	Proximité avec la Serbie	Reconnaissance ?
Royaume-Uni	Non	Non	Oui
France	Non	Non	Oui
Allemagne	Oui	Non	Oui, avec réticences
Chypre	Oui	Oui	Non
Grèce	Oui	Oui	Non
Slovaquie	Oui	Oui	Non
Roumanie	Oui	Oui	Non
Bulgarie	Oui	Oui	Oui, avec réticences
Espagne	Oui	Non	Non
Belgique	Non	Non	Oui

Ce récapitulatif permet de voir que la mise à l'agenda préalable dans le débat public de la question de l'indépendance du Kosovo a un impact direct sur la décision finale. Lorsque la mise à l'agenda est présente, l'État membre fini soit par refuser de reconnaître le Kosovo, soit par reconnaître avec une certaine réticence (cas de la Bulgarie et de l'Allemagne). Ce lien est logique en ce sens que la mise à l'agenda précoce permet à l'opinion et à la classe politique de se forger une opinion sur la question de l'indépendance du Kosovo et de sa reconnaissance, opinion qui peut être divergente par rapport à ce que proposait le *Quint*. En d'autres termes, ce débat préalable permet éventuellement de surmonter le suivisme par rapport à la position des États-Unis et des grands États européens. La Belgique offre ici l'exemple inverse d'un pays où la question du Kosovo ne fait quasiment jamais débat et dont le gouvernement se contente d'entériner ce qui est perçu comme le consensus européen.

La mise à l'agenda est fortement corrélée au lien avec la Serbie. Les deux cas où la question est mise à l'agenda sans proximité avec la Serbie sont l'Espagne et l'Allemagne. Concernant l'Espagne, c'est la prégnance de la question de l'autonomie et l'indépendance possible du Pays Basque et de la Catalogne qui fait que les politiques et les médias s'intéressent à la question du Kosovo. Cet intérêt était d'ailleurs présent

dès l'indépendance du Monténégro en 2006. En ce qui concerne l'Allemagne, si cet État n'a pas d'affinités particulières avec la Serbie, il est en revanche très concerné par ce qui se passe dans la zone des Balkans et, plus généralement, en Europe centrale et orientale.

L'hypothèse que nous avions posée concernant la proximité avec la Serbie comme déterminant est cependant partiellement vérifiée. Nous avions en effet considéré qu'elle le serait « si l'on observe une différence de politique dans un sens plus restrictif par rapport à d'autres États ne partageant pas cette caractéristique ». Or c'est bien le cas des États partageant la même religion que la Serbie, à savoir la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie. En effet, même si la Bulgarie a finalement reconnu le Kosovo, son gouvernement a hésité à adopter cette décision. Les liens ethniques entre populations slaves n'ont en revanche pas joué de manière globale. Lorsque c'est le cas, c'est parce que la Slovaquie et la Roumanie, confrontées à une minorité ethnique, ont fait plus facilement le lien entre leur situation et celle de la Serbie. On peut en effet voir dans l'assimilation de ces cas, une certaine solidarité entre peuples slaves confrontés à une minorité non slave (Hongrois pour les Slovaques et les Roumains, Kosovars pour les Serbes). Si ce déterminant joue, c'est donc, pour ces deux pays, en tant que facteur facilitant le lien entre leur situation et celle de la Serbie (voir section 3.3). Finalement, la Grèce constitue le seul cas pour lequel ce déterminant joue peut-être un rôle de premier plan. Nous avons néanmoins vu qu'il est très difficile de dégager un déterminant décisif permettant d'expliquer la position grecque.

3.1.3. La crainte du précédent

Comme nous l'avons déjà exposé, la crainte du précédent apparaît comme un déterminant à la fois puissant et difficile à discerner. Le cas du Kosovo est particulièrement problématique de ce point de vue puisqu'il s'agit de reconnaître une indépendance obtenue au moyen d'une déclaration unilatérale, sans le consentement de l'État hôte. Une telle situation remet directement en cause la norme internationale de proscription de la sécession et de respect de l'intégrité territoriale des États. Cette crainte de voir le Kosovo constituer un précédent peut s'interpréter de trois manières différentes selon que les sécessions futures dont on craint qu'elles soient encouragées par la reconnaissance du Kosovo concernent :
- l'ensemble du système international ;
- la région des Balkans ;
- des minorités présentent sur le territoire de l'État dont on étudie la politique de reconnaissance.

Dans ces trois cas, un tel précédent remet alors en cause respectivement la norme internationale, la stabilité régionale ou l'intégrité territoriale d'un État fragile. Afin d'étudier l'importance de la crainte du précédent, il convient de distinguer les trois possibilités ici présentées.

Sachant que nous avons déjà traité de la question de la recherche de la stabilité régionale, concentrons-nous sur la remise en cause de la norme internationale. La plupart des États ayant refusé de reconnaître le Kosovo présentent celui-ci comme non conforme au droit international, confondant en l'occurrence droit et norme. La crainte de la remise en cause de la norme internationale est d'ailleurs suffisamment importante pour que les grands États ayant reconnu le Kosovo aient tout fait pour que celui-ci ne puisse pas constituer un précédent (voir chap. 5, section 2.3).
Cependant, il apparaît que, pour les cinq États européens ayant refusé de reconnaître le Kosovo, la volonté de respecter le droit international ne constitue pas la véritable raison de leur refus de reconnaissance. Si cela avait été le cas, ils auraient logiquement reconnu le Kosovo après que la Cour internationale de justice eut estimé, dans son avis consultatif du 22 juillet 2010, que la déclaration d'indépendance de cet État ne violait pas le droit international. En effet, si la CIJ ne dit pas que la déclaration d'indépendance du Kosovo est conforme au droit international, elle avance que le droit international ne dit rien sur cette question. Par conséquent, le respect du droit international ne peut valablement plus être invoqué pour refuser de reconnaître le Kosovo.
Comme nous l'avons exposé au chapitre 6, ce refus découle directement, pour quatre des cinq États ayant refusé le Kosovo (Chypre, Espagne, Roumanie, Slovaquie), de leur vulnérabilité par rapport à des mouvements internes indépendantistes ou autonomistes.

La nature du risque en question est bien différente selon ces États. Dans le cas de Chypre, la sécession ne constitue plus un risque mais une réalité : la RTCN a déclaré son indépendance et contrôle une partie du territoire chypriote. Le risque concerne plutôt la reconnaissance internationale dont pourrait bénéficier cet État *de facto*. En Espagne, au moment de la reconnaissance du Kosovo, des partis politiques basques et catalans officiellement indépendantistes jouissent d'une représentation conséquente dans ces deux Communautés autonomes. Les gouvernements de plusieurs Communautés revendiquent quant à eux une autonomie plus importante. La situation évolue en 2010, deux ans après la DUI du Kosovo, lorsque le gouvernement catalan affiche ouvertement sa volonté d'indépendance. Pour la Slovaquie et la Roumanie en revanche, aucun mouvement politique d'importance ne revendique l'indépendance de régions majoritairement peuplées de Hongrois. Les demandes les plus poussées concernent, en Roumanie, une autonomie pour le Pays sicule et en Slovaquie, des droits collectifs pour les Hongrois.

Observer l'attitude de ces États dans les années qui ont suivi la reconnaissance du Kosovo est très révélateur de l'importance de la crainte d'un précédent qui encouragerait les revendications évoquées. Comme nous l'avons vu, alors que les États réfractaires de la région (Grèce, Slovaquie et Roumanie) ont prévu des aménagements afin d'atténuer les conséquences négatives de la non-reconnaissance, l'Espagne et Chypre s'en sont tenus à une attitude largement intransigeante. Cette différence de comportement peut d'abord s'expliquer par la proximité géographique. Chypre et l'Espagne étant éloignées du Kosovo et n'ayant que peu de rapport avec lui, ils peuvent se permettre d'être intransigeants. À l'inverse, les trois pays de la zone ont tout intérêt

à trouver un *modus vivendi* avec le Kosovo. L'exemple le plus parlant à cet égard est probablement constitué par la construction par la Grèce de l'autoroute Pristina-Skopje-Thessalonique, associée aux facilités légales de circulation des biens et des personnes en provenance et à destination du Kosovo.
Mais la persistance ou non de la menace séparatiste interne apparaît aussi comme un facteur important. Elle est nulle en Grèce. Dans les faits, elle est aussi nulle en Roumanie et en Slovaquie, même si cette crainte a été instrumentalisée politiquement au moment de l'indépendance du Kosovo. Concernant les craintes spécifiques de la Roumanie à l'égard de la Transnistrie, force est de constater que la Russie s'est contentée de soutenir l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. En Espagne en revanche, la menace de l'indépendance de la Catalogne n'a fait que s'accentuer depuis 2008. Plus précisément, l'indépendance est devenue une revendication officiellement avancée par le gouvernement catalan à la suite de la décision du Tribunal constitutionnel espagnol du 10 juillet 2010 d'annuler partiellement le nouveau statut d'autonomie négocié en 2005. Intervenu de manière concomitante à l'avis de la CIJ, ce fort accroissement de la menace indépendantiste empêche probablement l'Espagne de suivre la même voie que la Slovaquie et la Roumanie. Concernant Chypre, la situation n'a pas évolué. Pour ces deux derniers États, la reconnaissance du Kosovo est perçue comme étant liée à leur intégrité territoriale. Il n'est donc pas possible de permettre des assouplissements qui pourraient eux-mêmes constituer des encouragements à la sécession. Ces assouplissements sont en effet loin d'être anodins en termes de message envoyé aux mouvements indépendantistes. Il faut avoir à l'esprit qu'une hypothèse avancée par les indépendantistes catalans consiste à déclarer l'indépendance de manière unilatérale, en espérant que l'Espagne et les autres pays européens permettront de tels aménagements le temps qu'une reconnaissance officielle intervienne. D'ici là, les conséquences économiques de la non-reconnaissance pourraient être limitées.

Il convient également d'évoquer les discussions visant à encourager la Grèce, la Slovaquie et la Roumanie à reconnaître officiellement le Kosovo après la publication de l'avis de la CIJ. En effet, celles-ci sont encore plus révélatrices de l'importance que revêt la crainte du précédent. Intervenant durant l'année 2012, ces discussions concernent en réalité surtout la Slovaquie et la Roumanie[1030]. Même si elle n'était pas associée aux discussions, il semble que la Grèce attendait ces reconnaissances pour leur emboîter le pas[1031]. Mais les pourparlers se sont brusquement arrêtés lorsque la Russie a annexé la Crimée, ravivant la crainte d'une résurgence des modifications de frontières en Europe[1032]. Que ce soit cet événement qui bloque la reconnaissance du Kosovo montre bien que celle-ci est liée à la crainte de risque interne de sécession ou de demande d'autonomie. La crainte d'initier un précédent ayant des répercussions domestiques représente donc bien le déterminant principal des États membres ayant refusé de reconnaître le Kosovo.

[1030] Interview d'un diplomate d'un État membre.
[1031] Interview de James Ker-Lindsay.
[1032] Interview d'un diplomate d'un État membre.

Notons que, hors d'Europe, d'autres États fragiles ont, non seulement refusé de reconnaître le Kosovo, mais aussi milité pour sa non-reconnaissance. Il s'agit notamment de la Libye et de la Syrie qui étaient, dès 2008, conscientes de leur fragilité[1033]. Autre État menacé dans son intégrité, l'Indonésie a été un opposant particulièrement déterminé à la reconnaissance du Kosovo[1034]. Le refus d'Israël de reconnaître le Kosovo est encore plus révélateur. Bien que cet État soit particulièrement proche des États-Unis, le plus important pour lui consiste à éviter de créer un précédent dont pourraient profiter les Palestiniens dans leur quête de reconnaissance internationale. Notons par ailleurs qu'aucun État confronté à une entité indépendantiste ayant déclaré son indépendance unilatéralement n'a reconnu le Kosovo. Outre Chypre et Israël, ce groupe comprend des pays aussi divers que le Maroc, l'Azerbaïdjan, la Moldavie et la Géorgie.

3.1.4. Le suivisme

Dans les cas des sept États petits ou moyens que nous avons étudiés, le suivisme est le déterminant le plus fort en faveur de la reconnaissance. Dès le début de cette thèse, nous avons identifié la particularité d'un double suivisme dans le cas de ces États : envers les États-Unis et envers les autres États européens. Force est de constater que c'est le second type de suivisme qui est le plus important. À l'inverse, le Royaume-Uni et la France – après l'élection de Nicolas Sarkozy – semblent avoir été davantage influencés par un certain suivisme américain. La diplomatie allemande a quant à elle été soucieuse de maintenir l'unité européenne, en particulier en demandant un dernier round de négociation entre Serbes et Kosovars dans le cadre de la Troïka. L'Allemagne faisait ici en sorte de permettre à un maximum d'États européens de suivre la position des grands États.

Si l'on revient au cas des six États membres de petite ou moyenne taille qui peuvent être considérés comme fragiles[1035], on constate que la prise de décision a consisté en un dilemme : suivre ses alliés et partenaires européens ou éviter un précédent dommageable à la cohésion de l'État. Ce dilemme n'est nulle part mieux illustré par, dans le cas de la Slovaquie, la véritable lutte que se sont livrée le ministère des Affaires étrangères et les partis politiques afin de peser sur la décision. Si le cas belge est plus complexe à décrypter, il est clair que le suivisme joue un rôle très important. L'importance de ce déterminant est sans conteste primordiale dans le cas de la Bulgarie. Dans le cas des cinq États ayant refusé de reconnaître le Kosovo, il est également clair que le suivisme a joué un rôle déterminant, sauf dans les cas de Chypre et de la Grèce. Notons que, dans ces circonstances similaires et à d'autres moments, ces États fragiles

[1033] James Ker-Lindsay, *The foreign policy of counter secession: preventing the recognition of contested states*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 106.

[1034] L'intervention du représentant indonésien au Conseil de Sécurité de l'ONU est particulièrement révélatrice à cet égard (Nations-Unies, Conseil de Sécurité, 5839ème Séance, New York, S/PV.5839, 18 février 2008, pp. 11-13)

[1035] Il s'agit en l'occurrence de l'Espagne, de la Slovaquie, de Chypre, de la Roumanie, de la Belgique et de la Bulgarie.

ont fait un choix différent. C'est par exemple le cas de l'Espagne qui, lors de l'éclatement de la Yougoslavie au début des années 90, a accepté de reconnaître la Croatie et la Slovénie pour éviter de briser le consensus européen[1036].

Pour répondre à la question de recherche que nous avions posée, il apparaît que le suivisme et la crainte du précédent constituent donc les deux déterminants les plus importants que nous avons pu identifier dans la prise de décision concernant la reconnaissance du Kosovo.

3.2. Extension des effets de la crainte du précédent

Si la crainte du précédent apparaît comme un déterminant particulièrement puissant, notre recherche nous a permis de réaliser que cette crainte ne s'applique pas uniquement aux États connaissant sur leur territoire des demandes indépendantistes, même si celles-ci sont peu crédibles. Nous avons en effet constaté que la crainte du précédent peut jouer pour deux types de menaces : les demandes autonomistes et les menaces indépendantistes concernant des États très proches de celui dont on étudie la politique. Cette découverte inattendue dans la thèse étend d'autant le champ des États susceptibles d'agir en fonction de ce déterminant puissant qu'est la crainte du précédent.

3.2.1. L'extension aux menaces autonomistes

Cette invocation de la crainte du précédent dans le cas de demandes autonomistes est particulièrement visible dans les cas de la Slovaquie et de la Roumanie. Comme nous l'avons vu, la menace d'une indépendance de la part des minorités hongroises est concrètement nulle dans ces deux pays. Ces deux cas montrent donc qu'une simple demande autonomiste peut déclencher un sentiment de fragilité interne et donc conduire à une crispation sur la question de la reconnaissance. Précisons qu'il ne s'agit pas ici de demandes autonomistes poussées qui mèneraient un territoire au seuil de l'indépendance. Dans les deux cas, les demandes se produisent dans un État unitaire où il d'agit simplement de demander une autonomie locale ou des droits collectifs. Dans le cas de la Slovaquie, c'est même le refus de devoir éventuellement accorder des droits collectifs à la minorité hongroise qui est refusée. De même, les mouvements représentatifs des minorités revendicatrices ont toujours clairement énoncé que l'indépendance n'était pas leur objectif.

Un refus de la multi-identité

Pour autant, le lien causal entre la présence d'une demande autonomiste et l'activation de la « fragilité interne » comme cause de refus de reconnaissance est loin d'être automatique. D'autres États en Europe sont confrontés à des demandes d'autonomie et ont pourtant reconnu le Kosovo. Au-delà des explications générales que cette thèse

[1036] Jordi Vaquer i Fanés, « Spain » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, p. 9.

avance comme l'instrumentalisation politique interne et le lien que les États et les gouvernements font entre le cas Kosovo et leur propre situation, il convient de pointer que tant la Roumanie que la Slovaquie sont des États unitaires. Au-delà de l'organisation administrative, c'est probablement leur conception également unitaire de l'identité qui est à l'origine du refus de reconnaître le Kosovo. Dans la conception nationale classique de ces États, on ne peut à la fois être Roumain ou Slovaque et Hongrois[1037].
Cette conception de l'identité peut être rapprochée de celle en vigueur en France et contraste avec la conception multi-identitaire développée par certains États fédéraux. Autre cas présent dans notre étude, la Belgique constitue un bon exemple de cette dernière catégorie.
Ce lien entre refus de la multi-identité et refus de reconnaître le Kosovo expliquerait par ailleurs le résultat obtenu par Joakim Carbonnier dans son étude quantitative relative à la reconnaissance du Kosovo[1038]. Celle-ci conclut en effet que les États connaissant des revendications autonomistes ou indépendantistes ont davantage tendance que les autres à reconnaître le Kosovo. Mais pour arriver à ce résultat, Carbonnier assimile la présence de revendications autonomistes ou indépendantistes dans un État à la présence de régions autonomes[1039]. Or les États ayant des régions autonomes reconnaissent la multi-identité. Il est donc tout à fait logique de voir ces États reconnaître le Kosovo.

Notons néanmoins que, dans les cas de la Slovaquie et de la Roumanie, les minorités dont il est question sont liées à une puissance étrangère, en l'occurrence la Hongrie, dont les dirigeants développent alors un discours provocateur. Il ne s'agit donc pas seulement de crainte d'autonomie mais, à travers celle-ci, d'une menace à la souveraineté du fait d'une puissance étrangère agressive et en lien direct avec les minorités. La généralisation de ce qui a été observé à propos de la Slovaquie et de la Roumanie est donc hasardeuse, car probablement conditionnée à l'inclusion d'une puissance étrangère dans le jeu. D'autres recherches menées sur d'autres cas devraient déterminer si la demande d'autonomie seule peut faire jouer la crainte du précédent ou si celle-ci doit être associée à une menace externe.

Même s'il est très différent, le cas de l'Espagne est aussi à rapprocher, sinon d'une conception unitaire de l'identité, d'une difficulté quant à définir celle-ci de manière plurielle. En effet, si l'Espagne n'est pas un État unitaire, elle ne constitue pas non plus officiellement un État fédéral. Le compromis de 1978 est révélateur de conceptions très diverses de l'identité à l'intérieur de l'État espagnol qui sont encore présentes aujourd'hui. Coexistent ainsi des conceptions unitaires et jacobines de l'identité (en particulier au Parti populaire), des partis ou des groupes acceptant la multi-identité, et

[1037] Aurelian Craiutu, « A Dilemma of Dual Identity: The Democratic Alliance of Hungarians in Romania », *East European Constitutional Review*, Vol. 4, n° 2, 1995.
[1038] Joakim Carbonnier, « The Decision behind Diplomatic Recognition: A Quantitative Study of Taiwan and Kosovo», Mémoire de Master, Lund University, 2010.
[1039] *Ibid.*, p. 22.

des nationalistes catalans ou basques qui estiment que la souveraineté émane de leur Communauté et non de l'État espagnol. Cette tension conduit à une insécurité de la part des dirigeants espagnols, source de crispation autour de la question du Kosovo. Il convient en effet de rappeler que, au moment de l'indépendance du Kosovo, ni les Basques ni les Catalans ne demandent l'indépendance. La volonté indépendantiste de la part de la Catalogne ne se manifeste qu'en 2010, à la suite de l'annulation par le tribunal constitutionnel du statut d'autonomie négocié en 2005.

Afin de bien comprendre cette extension aux demandes autonomistes de la crainte du précédent, il faut réaliser que le principal problème constitué par une déclaration unilatérale d'indépendance (DUI) est précisément constitué par le processus (unilatéral) plutôt que par le résultat (l'indépendance). En d'autres termes, ce qui est inacceptable pour les États refusant de reconnaître le Kosovo n'est pas l'indépendance, mais le fait qu'une région ou une minorité s'arroge le droit de décider d'une autonomie ou d'un droit sans que le pouvoir central puisse s'y opposer. Il s'agit ici d'un apport fondamental de la thèse. En effet, si l'on inclut les États connaissant des demandes d'autonomie ou de droit collectifs, le nombre d'États potentiellement susceptibles de refuser une DUI par crainte du précédent s'en trouve fortement augmentée.

3.2.2. L'extension aux « pays frères »

Outre que la crainte du précédent peut concerner des demandes autonomistes, les cas de la Roumanie et de la Grèce montrent que le même mécanisme peut fonctionner lorsque le risque séparatiste ne concerne pas seulement les États eux-mêmes, mais des alliés très proches. Pour ces deux pays, il s'agit respectivement de la Moldavie et de Chypre, dont une partie du territoire est occupée par un État *de facto* – en l'occurrence la Transnistrie et la RTCN. Mais pour ces États, parler d'alliés proches ne rend pas suffisamment compte de l'intensité de la relation. Les relations Roumanie-Moldavie et Grèce-Chypre relèvent davantage d'une relation entre « pays frères » ou « parrain-protégé ». La fragilité d'un État tiers ne serait donc prise en compte que lorsqu'il existe une relation particulièrement forte, quasi fusionnelle entre les deux. La Roumanie et la Grèce considèrent en effet la Moldavie et Chypre comme une extension de leur propre nation. Remarquons également que, dans le cas de la Moldavie et de Chypre, il ne s'agit pas d'un risque séparatiste puisque la séparation a, de fait, bien eu lieu. Le risque est plutôt de voir la reconnaissance du Kosovo entraîner la reconnaissance de ces entités indépendantistes par d'autres États. Si ce second type d'extension de la crainte du précédent est à prendre en compte, elle concerne donc un nombre d'États beaucoup plus limité que la précédente que nous avons identifiée[1040]. Notons également que, hormis la Grèce et la Roumanie, aucun État européen ne s'est préoccupé du fait que le Kosovo pouvait constituer un précédent fâcheux pour la Moldavie et Chypre.

[1040] Pour une liste exhaustive des États ayant une partie de leur territoire occupé par une entité indépendantiste, voir annexes 2 et 3.

3.3 L'opérationnalisation du lien avec le cas du Kosovo

Un autre apport fondamental de la thèse a consisté à déterminer la manière dont un État fragile fait le lien entre sa propre situation et celle de la Serbie confrontée à la sécession du Kosovo. Cette problématique avait été posée dans l'hypothèse suivante :

H4 : Les États se considérant comme fragiles adopteront une politique d'autant plus restrictive que le cas en question est assimilable aux menaces internes auxquelles il doit faire face.

Cette hypothèse permet de vérifier la validité de l'importance de la fragilité interne. Elle fait appel au concept de lien entre le cas à propos duquel la politique étrangère se déploie et les risques séparatistes auxquels doit faire face l'État fragile.

Au terme de notre étude, cette hypothèse peut être considérée comme totalement validée.

Concrètement, ce lien mental se réalise par la coïncidence entre plusieurs caractéristiques que partagent :

- l'État dont on étudie la politique de reconnaissance et la Serbie
- la situation de la minorité ethnique ou du territoire posant problème à l'État dont on étudie la politique et le Kosovo

Le gouvernement de l'État se considérant comme fragile juge de sa propre situation, et de la proximité entre celle-ci et les circonstances dans lesquelles se réalise l'indépendance du Kosovo, selon des critères qui lui sont propres et qui ne sont pas toujours objectifs.

Pour rappel, nous avions défini un certain nombre de caractéristiques permettant de mesurer objectivement la proximité entre plusieurs situations. Celles-ci sont divisées en deux catégories. Les caractéristiques propres au cas de séparation sont les suivantes :

- une entité indépendantiste plus riche que l'État hôte[1041]
- la présence de violences interethniques
- la présence de discriminations envers les populations de l'entité indépendantiste
- la proximité géographique ou culturelle (religieuse, linguistique, ethnique, etc.) avec la Serbie
- le même type de proximité entre les minorités menaçant l'État fragile et le Kosovo

Les caractéristiques liées aux circonstances de la séparation concernent quant à elles :

- la présence d'un accord négocié entre l'entité indépendantiste et l'État hôte
- la légalité interne du processus de séparation, selon que la Constitution prévoie ou non cette possibilité

[1041] Cette caractéristique n'est pas d'application dans le cas de la reconnaissance du Kosovo. Elle est en revanche intéressante à intégrer si l'on considère l'opposition à une indépendance de la Catalogne que l'on peut observer en Europe. De nombreux États européens connaissent en effet des disparités économiques importantes en leur sein.

- la tenue d'un référendum ou d'une consultation populaire
- le caractère violent ou pacifique de la séparation

Au terme de notre étude, il apparaît que seul un certain nombre de ces caractéristiques objectives ont joué dans le sentiment de proximité. On peut citer ici :

- Le rôle de la proximité géographique et culturelle. L'importance de ce facteur a été développée *supra* (section 3.1.2).
- La proximité culturelle entre les minorités ethniques revendicatrices et les Albanais du Kosovo. Dans les cas qui nous intéressent, il n'y a pourtant que peu de proximité culturelle objective entre Albanais et Hongrois. Mais du point de vue de la Roumanie et de la Slovaquie, il s'agit de minorités non slaves voulant se séparer d'un État slave dans un environnement (l'Europe centrale) où les peuples non slaves sont rares.
- L'utilisation de la violence par les Albanais du Kosovo. Rappelons que cette utilisation est présente non seulement avant l'intervention de l'OTAN en 1999 par l'intermédiaire de l'UCK, mais aussi lors des émeutes de 2004. Javier Solana avait alors mis en garde :

> « Violence must never be a shortcut to resolving Kosovo's status and this should be clear to everyone. The international community will never reward violence. »[1042]

Cette utilisation de la violence a pu particulièrement rebuter le gouvernement espagnol. Donner le sentiment que la violence permet d'aboutir à ses fins peut en effet constituer un dangereux précédent pour un État qui fut longtemps confronté au terrorisme de l'ETA.

- La légalité interne du processus de séparation. L'Espagne notamment a souligné que la Constitution yougoslave ne conférait pas aux provinces autonomes (comme le Kosovo) un droit au retrait de la fédération yougoslave. Le respect de la constitution est un argument fréquemment avancé par le gouvernement espagnol pour s'opposer à un référendum unilatéral d'indépendance en Catalogne[1043].
- La tenue d'un référendum ou d'une consultation populaire. En l'occurrence, aucune consultation de ce type n'a eu lieu au Kosovo. Il s'agit d'un élément tendant à éloigner le cas du Kosovo d'indépendances possibles en Europe.

L'utilisation du concept de lien permet également de comprendre pourquoi les grands États européens qui connaissent des risques indépendantistes, à savoir la France et le Royaume-Uni, ont reconnu le Kosovo. Selon notre définition, ces deux pays font partie des États fragiles. Pourtant, non seulement ils ont reconnu le Kosovo, mais il apparaît que la crainte de sécession interne n'a pas pesé dans leur décision. La raison en est probablement que ces États se sentent assez forts pour contenir les mouvements séparatistes sur leur sol. S'ils ne peuvent les contenir, ils sont en mesure de maîtriser le

[1042] Bernhard Stahl, "The EU as a Peace-Making Power in the Western Balkans - Solana's Focal Point ?" in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et Carolin Rüger (dir.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy*, Nomos, 2011, p. 163.
[1043] Interview d'Albert Royo.

cours des choses. En d'autres termes, ils se sentent très éloignés de la situation de la Serbie qui a, à un moment donné, perdu le contrôle tant d'une partie du territoire kosovar qu'au niveau diplomatique. Sur ce dernier aspect, la perte de contrôle a été matérialisée par une pression diplomatique puis militaire des États membres de l'OTAN. La France et le Royaume-Uni, membres permanents du Conseil de sécurité et dont les armées comptent parmi les plus efficaces au monde, ne peuvent pas craindre une telle situation. Ces États ne pouvaient donc pas s'identifier à la Serbie.
Néanmoins les situations de la France et du Royaume-Uni diffèrent quant à l'intensité de la menace indépendantiste. En France, les menaces les plus sérieuses concernent les territoires ou départements d'outre-mer. La métropole a, l'exception du cas Corse, été épargnée de demandes aussi radicales. Concernant précisément la Corse, la menace indépendantiste est moins présente que par le passé. Le Royaume-Uni est en revanche très directement concerné tant du fait de la persistance de la question nord-irlandaise que des tentatives d'indépendance de l'Écosse. Mais l'attitude du Royaume-Uni a ceci de particulier que cet État n'a apparemment aucun problème à reconnaître le droit à l'autodétermination des Écossais. La DUI kosovare n'a donc aucune incidence sur la manière dont l'Écosse pourrait devenir indépendante. Les différences entre le Royaume-Uni et la Serbie ne concernent donc pas seulement la capacité à maîtriser la situation, mais aussi la doctrine fondamentale autour du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Au vu des cas français et britannique, il semble judicieux de distinguer deux types d'États confrontés à des menaces indépendantistes ou autonomistes : les États fragiles et les États vulnérables. Le critère fondamental les différenciant concerne la capacité de ces États à survivre à l'indépendance de l'entité indépendantiste. Plus précisément, il s'agit de savoir si les dirigeants de l'État en question lui conçoivent un avenir en cas d'indépendance de l'entité indépendantiste. Un État vulnérable (France, Royaume-Uni) peut continuer à exister après une telle perte, ce qui n'est pas le cas des États fragiles. Plus précisément, si l'État fragile pouvait officiellement survivre, sa nature en serait fondamentalement modifiée. C'est le cas par exemple de la Belgique qui pourrait difficilement survivre en l'état à la perte d'une région, la Flandre, qui représente 60 % de la population et une part encore supérieure de la richesse nationale. Le cas de l'Espagne est plus complexe. Ce pays pourrait certes théoriquement surmonter une indépendance catalane. Mais une telle indépendance entraînerait probablement d'autres demandes d'indépendance ou d'autonomie. Au-delà de la perte économique que constituerait un départ de la Catalogne, l'effet d'entraînement qu'un tel événement initierait un processus menaçant l'existence de l'État espagnol. Les cas slovaques et roumains sont spécifiques. La fragilité est ici liée à une insécurité identitaire et à une prégnance de la question hongroise dans la mémoire collective. Dans ces conditions, l'existence de l'État est, mentalement du moins, remise en cause par l'affirmation d'une autre identité en son sein.

Enfin, il faut avoir à l'esprit que les rapprochements que certains États peuvent effectuer entre le cas du Kosovo et leur propre situation sont parfois de nature extensive et ne

relèvent pas forcément d'une démarche rationnelle basée sur des faits objectifs. Le cas du refus par Chypre de reconnaître le Kosovo constitue ici un bon exemple. L'avis consultatif de la CIJ avait explicitement mentionné que les deux cas n'étaient pas assimilables. Pourtant, ni la Grèce ni Chypre n'ont décidé de reconnaître le Kosovo. Un responsable grec justifiait cette attitude par la formule suivante : « in politics everything can be connected to everything »[1044]. En d'autres termes, face à l'incertitude de ce qui peut être relié ou non au cas kosovar, l'attitude la plus prudente consiste à ne pas reconnaître le nouvel État.

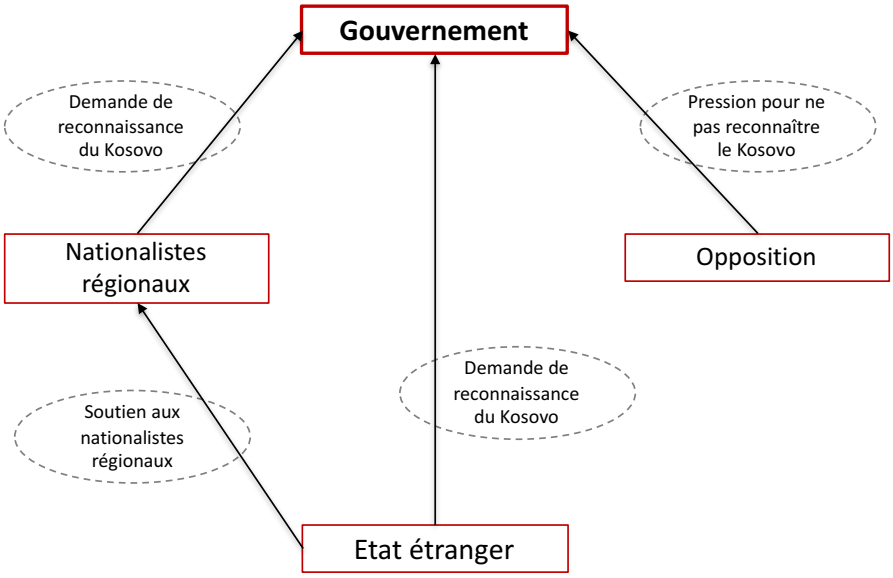
Un autre exemple de lien irrationnel peut être mis en lumière à propos des discussions qui devaient conduire, en 2012, la Roumanie et la Slovaquie à finalement reconnaître le Kosovo. Ces discussions ont en effet été stoppées à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie. On a pourtant du mal à voir comment une telle annexion, dénoncée par l'ensemble de la communauté internationale, peut se rapprocher de la situation des minorités hongroises dans ces deux pays d'Europe centrale. Aussi irrationnel que ce lien entre les différents cas puisse paraître, il n'en demeure pas moins que les États en tiennent compte pour la mise en œuvre de leur politique étrangère. Concernant la crainte roumaine d'un soutien de Moscou à la sécession de la Transnistrie, le lien avec l'annexion de la Crimée est en revanche tout à fait logique.

[1044] Ioannis Armakolas et Apostolis Karabairis, "Greece - Kosovo: A Complex Relationship » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, p. 115.

3.3.1. La dynamique politique interne

Au-delà de ces critères objectifs ou subjectifs, un des apports majeurs de la thèse consiste à voir en quoi la dynamique politique interne joue un rôle fondamental dans la réalisation du lien mental entre l'État étudié et le cas du Kosovo. Pour rappel, nous avions défini le schéma théorique suivant :

Schéma causal du jeu politique interne



Dans ce schéma, le gouvernement de l'État prenant la décision de reconnaître ou non le Kosovo fait l'objet de multiples pressions :
- de la part des représentants des minorités nationales. Ceux-ci demandent la reconnaissance du Kosovo, voire avancent que le Kosovo peut servir de précédent pour leur permettre de faire progresser leurs revendications
- des provocations de la part d'un État étranger. Il s'agit en l'occurrence de la Hongrie qui soutient les minorités hongroises de Slovaquie et de Roumanie ainsi que de la Turquie qui fait le lien entre la situation de la RTCN et le Kosovo
- au niveau politique national, l'opposition parlementaire instrumentalise le cas du Kosovo afin de mettre le gouvernement en difficulté. S'appuyant sur les analogies réelles ou supposées avec la situation du Kosovo, elle avance que reconnaître le Kosovo constituerait un dangereux précédent susceptible de mettre en cause l'intégrité territoriale ou la cohésion nationale.

Le tableau ci-dessous résume les différents types de pression dans les sept cas d'États membres de l'UE de taille moyenne ou petite que nous avons étudiés.

État	Pression de la part de la minorité	Provocation d'un État étranger	Pression de l'opposition
Chypre	Oui[1045]	Oui	Non
Grèce	Non	Non	Non
Slovaquie	Oui	Oui	Oui
Roumanie	Oui	Oui	Non
Bulgarie	Non	Non	Non
Espagne	Oui	Non	Oui
Belgique	Oui	Non	Non

Ce tableau récapitulatif permet de voir que notre schéma décrivant la dynamique du débat interne permet d'expliquer, sauf dans le cas de la Grèce, la décision de ne pas reconnaître le Kosovo. Dans le cas des deux États étudiés qui n'ont pas reconnu le Kosovo (Bulgarie et Belgique), appliquer ce schéma permet de pointer les raisons qui ont conduit à la reconnaissance du Kosovo. Détaillons rapidement la situation des différents États étudiés.

Il est tout d'abord possible de traiter rapidement le cas de la Grèce. Le schéma ayant été conçu pour expliquer la prise de décision d'un État fragile, il est normal qu'il ne s'applique pas à la Grèce. Il s'agit en effet du seul pays ici étudié qui n'a pas de problème interne avec une de ses minorités.

Dans le cas de Chypre, on a bien une pression de la part des dirigeants de la RTCN et de la part de la Turquie. Les deux États avancent que le Kosovo pourrait constituer un précédent facilitant la reconnaissance de la RTCN. La particularité chypriote est qu'il n'y a pas de débat interne sur la question de savoir si le Kosovo devait ou non être reconnu. Un consensus de l'ensemble des partis représentés au parlement s'est en effet vite dégagé pour estimer qu'il ne fallait pas reconnaître le Kosovo.

Le cas de la Slovaquie correspond en revanche parfaitement au schéma décrit. Ceci est tout à fait logique puisque celui-ci a été élaboré à partir de la dynamique interne observée dans ce pays. Celle observée en Roumanie est quasiment identique. La seule différence est constituée par le fait que, s'il y a bien eu une instrumentalisation politique de la question du Kosovo, elle a été le fait du président de la république qui était, dans les faits, en opposition par rapport au gouvernement.

Dans le cas de l'Espagne, notre schéma décrit toujours fort bien la dynamique interne : les partis nationalistes catalans et basques demandant la reconnaissance du Kosovo, alors que le principal parti d'opposition, le Parti populaire, pousse le gouvernement Zapatero à refuser de reconnaître le Kosovo. La particularité de l'Espagne par rapport aux autres cas est double. Il s'agit d'abord du fait qu'aucune puissance étrangère ne soutient les Basques ou les Catalans dans leurs revendications. Mais le plus intéressant à observer est le refus de l'ensemble des protagonistes (gouvernement, opposition,

[1045] Il s'agit en l'occurrence des autorités de la RTCN.

nationalistes) de justifier leur position par un lien entre le cas du Kosovo et leur propre situation. Notons néanmoins que le refus est de moins en moins net au fil du temps, en particulier après la déclaration d'indépendance du Kosovo[1046].
Enfin, le schéma que nous avons élaboré permet de comprendre pourquoi la Belgique et la Bulgarie ont reconnu le Kosovo. Dans le cas de la Belgique, il existe bien une demande de la part des représentants des nationalistes flamands pour une reconnaissance du Kosovo. Mais, comme dans le cas de la Bulgarie, il n'y pas d'intervention d'une puissance étrangère, ni surtout d'opposition parlementaire qui ait instrumentalisé ce sujet à des fins de politique intérieure. La raison en est tout simplement que, au moment de la reconnaissance du Kosovo, les gouvernements de ces deux États représentent une coalition qui rassemble les principaux partis politiques du pays. Même si certains membres de cette coalition pouvaient être opposés à la reconnaissance du Kosovo, personne n'a jugé que cet enjeu était suffisamment important pour remettre en cause ladite coalition. Pour les deux cas « tests » que nous avons sélectionnés, il apparaît donc que le jeu politique interne est tout aussi déterminant que pour les États ayant refusé de reconnaître le Kosovo.

Au total, le schéma ici présenté permet de comprendre comment la dynamique politique interne des États fragiles a joué un rôle déterminant dans le fait de voir un État faire le lien entre sa propre situation et celle de la Serbie ou, plus déterminant, à rapprocher la situation de ses minorités avec celle du Kosovo.

3.3.2. Briser le lien : les stratégies de distanciation par rapport au cas kosovar

Outre le fait de nous éclairer sur la prise de décision en matière de reconnaissance, l'approche par le lien et l'accent mis sur son importance nous renseigne sur une attitude que certains États fragiles peuvent adopter : se distancier du cas kosovar. En d'autres termes, il s'agit, autant que possible, de rompre ou de distendre le lien afin que les groupes indépendantistes ou autonomistes internes ne puissent utiliser le cas du Kosovo comme précédent. Concrètement, cette distanciation peut s'effectuer de deux manières : en influençant les conditions concrètes de la séparation et en s'en distanciant par le discours. Il semble que l'Espagne ait largement utilisé ces deux techniques.

3.3.2.1. Influencer les circonstances de la séparation

Nous avons déjà évoqué cette possibilité dans le cas de l'indépendance du Monténégro[1047]. Il s'agissait alors d'insérer dans la Constitution du nouvel État serbo-monténégrin la possibilité d'une séparation. Précisons que la possibilité d'un départ d'une république était déjà présente dans la Constitution yougoslave, encore en vigueur au moment où la nouvelle Constitution de la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro est mise en place. Mais elle était alors soumise à une condition : une

[1046] Voir à ce sujet la section 6.3.2.3. du chapitre 6.
[1047] Voir chapitre 4, section 3.3.2.

république ne pouvait quitter la fédération que si l'ensemble des autres républiques acceptait ce départ. La Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine n'avaient donc pas respecté la lettre de la Constitution yougoslave au moment de leur déclaration d'indépendance au début des années 90. Même si la commission Badinter avait statué que les républiques avaient le droit de quitter l'ensemble yougoslave, il persistait donc une ambiguïté. La disposition présente à l'article 60 de la Constitution de la Serbie-Monténégro est en revanche tout à fait explicite de ce point de vue et permet donc de lever cette ambiguïté.
L'indépendance éventuelle du Monténégro se faisait alors en conformité avec la Constitution en vigueur. Ceci fait, il était plus difficile pour des entités indépendantistes appartenant à des États dont la Constitution ne prévoit pas une clause de sortie d'invoquer le précédent monténégrin. L'État hôte confronté à un tel problème n'aurait en effet aucun mal à arguer qu'il a reconnu le Monténégro parce que la Constitution de cet État prévoyait explicitement la possibilité d'une indépendance. Pour rappel, les États prévoyant cette disposition sont très rares dans le monde, et aucun n'est membre de l'Union européenne[1048]. Rappelons également que le respect de la légalité interne constitue, avec l'obligation d'un accord négocié, une des conditions constamment répétées par le gouvernement espagnol lorsqu'il est question de l'indépendance de la Catalogne[1049]. Même si nous ne disposons d'aucune preuve que l'insertion de cette disposition dans la Constitution monténégrine procède de cette volonté de distanciation, il est intéressant de constater que l'argument de la légalité interne a été surtout repris par l'Espagne, alors que Javier Solana, Haut représentant pour la PESC qui a piloté le processus d'indépendance du Kosovo, est originaire de ce pays.

La volonté de la communauté internationale de ne pas voir le pouvoir kosovar organiser un référendum d'indépendance participe de la même démarche. Officiellement, le risque avancé était qu'un tel scrutin fasse l'effet d'une provocation sur le pouvoir et l'opinion serbe. Mais celle-ci ravivait surtout le conflit entre droit à l'autodétermination des peuples et respect de la souveraineté des États[1050]. En cas de référendum, qui aurait été largement gagné par les indépendantistes, il aurait été clair que l'on privilégiait le premier principe sur le second. La violation de la norme internationale était donc complète et le risque de voir le Kosovo constituer un précédent généralisable à d'autres cas bien présents. Or, à part peut-être en Flandre[1051], aucun mouvement indépendantiste contemporain n'entend arriver à ses fins sans vérifier le soutien direct de sa propre population. Empêcher un référendum d'indépendance revient donc à renforcer la spécificité du cas kosovar et à diminuer d'autant sa capacité à représenter un précédent.

[1048] On recense habituellement seulement deux États prévoyant la possibilité d'un départ d'une partie du territoire : l'Éthiopie et la Fédération de Saint-Christophe-et-Niévès. Certains États comme la France reconnaissent un droit à l'autodétermination pour certains de leurs territoires (l'outre-mer dans le cas de la France).
[1049] Interview d'Albert Royo.
[1050] Interview de James Ker-Lindsay.
[1051] Les responsables de la *Nieuwe Vlaams Alliantie,* principal parti indépendantiste flamand, ont toujours affirmé que l'indépendance de la Flandre devait passer par une consultation de la population. Le mouvement flamand n'est cependant pas unanime sur ce point.

Une pratique connexe consiste à imposer le plus de conditions possible, et les plus drastiques, afin de ne pas encourager les velléités indépendantistes. Les entités indépendantistes tendraient alors elles-mêmes à se distancier du cas en question de peur de se voir infliger les mêmes conditions. Même si aucun élément concret ne permet de l'affirmer, il est possible que l'imposition d'un seuil de 55 % de « oui » au référendum monténégrin participe, au moins pour certains acteurs, de cette stratégie.

3.3.2.2. La distanciation par le discours

Outre la manipulation des circonstances concrètes dans lesquelles s'effectue l'indépendance d'un nouvel État, il est possible pour un État fragile de se distancier du cas kosovar d'une manière très simple : en affirmant que celui-ci n'a rien à voir avec sa propre situation.

Le caractère particulier et non reproductible du cas kosovar a d'abord été utilisé non par les États ayant refusé de reconnaître le Kosovo, mais par ceux qui, l'ayant reconnu, voulaient éviter que le Kosovo puisse constituer un précédent. Pour les États membres du *Quint*, cette démarche rhétorique a en réalité débuté bien avant la déclaration d'indépendance du Kosovo. Une fois celle-ci intervenue, la déclaration de reconnaissance du Kosovo s'est parfois accompagnée de la précision que le cas kosovar constituait un cas particulier *sui generis* non susceptible de produire un précédent. Cette position a ensuite été défendue avec force devant la CIJ[1052]. Mais, hormis cet aspect particulier, la distanciation par le discours a surtout été le fait des États fragiles et plus particulièrement de l'Espagne.

Rappelons tout d'abord que la diplomatie espagnole a été particulièrement vigilante à voir le cas du Kosovo être considéré comme un cas *sui generis*[1053]. L'insertion de cette précision dans le communiqué final du Conseil européen du 18 février constituait l'un des rares objets de consensus et fut considérée comme une victoire par la diplomatie espagnole. Pour ce pays, la stratégie de distanciation prend cependant bien d'autres formes.

Celle-ci avait en réalité déjà commencé au moment de l'indépendance du Monténégro. Devant les parallèles que faisaient la presse ou certains observateurs, Javier Solana avait ainsi déclaré en 2006 que tout rapprochement entre les indépendances d'États dans les Balkans et les risques indépendantistes en Espagne relevaient du *Delirium Tremens*[1054].

[1052] Pour une analyse de ces stratégies des pays occidentaux pour faire du Kosovo un cas unique, voir : James Ker-Lindsay, « Preventing the Emergence of Self-Determination as an Norm of Secession: An Assessment of the Kosovo 'unique Case' Argument", *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, n° 5, 2013, pp. 837–856.
[1053] Ce fut notamment le cas lors du sommet européen du 18 février 2008 (voir chap. 6, p. 54).
[1054] « ETA, Basques, Catalans et José Luis Rodriguez… Monténégro ! », *Latin Reporters*, 22 mai 2006.

Mais cette attitude de la part de l'Espagne a surtout été visible à propos de la reconnaissance du Kosovo. Le déni du lien avec le cas kosovar s'est alors fait tant dans le débat interne concernant sa reconnaissance que par des déclarations diplomatiques espagnoles[1055].
Cette attitude peut sembler paradoxale pour un pays qui, malgré ses dénégations, refuse de reconnaître le Kosovo du fait du risque de précédent interne qu'une telle reconnaissance pourrait engendrer. Mais le paradoxe n'est en réalité qu'apparent. Il est la conséquence d'un autre paradoxe relatif à la volonté d'éviter d'encourager des velléités indépendantistes ou autonomistes internes en refusant de reconnaître le Kosovo. Refuser de reconnaître le Kosovo pour ces raisons revient en effet à signifier que l'indépendance du Kosovo peut être rapprochée des situations basque et catalane. Or donner une telle impression constitue bien plus qu'un inconvénient consécutif au refus de reconnaissance. En adoptant une telle attitude, un État peut aggraver les incitatifs envers ses minorités indépendantistes par rapport au simple fait de reconnaître. En d'autres termes, s'il tente de couper le lien, c'est que ce lien existe.

Au vu de ce paradoxe, des États vulnérables comme la France ou le Royaume-Uni ont probablement pris la bonne décision en reconnaissant le Kosovo. Par cette attitude, ils faisaient passer comme message que les problématiques auxquelles ils sont confrontés sont tout à fait différentes du cas kosovar. Le Royaume-Uni a notamment insisté sur cet aspect, en spécifiant que la reconnaissance du Kosovo était liée aux discriminations et aux violations des droits humains de la part du gouvernement serbe[1056]. Par conséquent, la reconnaissance d'une sécession intervenue dans ces circonstances ne saurait s'appliquer aux régions potentiellement indépendantistes du Royaume-Uni (Écosse et Irlande du Nord).

Néanmoins, afin que la distanciation du cas kosovar par le discours permette de résoudre partiellement les effets néfastes du refus de reconnaître, il convient que ce discours soit crédible. Cette crédibilité est d'autant plus forte que l'État refusant de reconnaître le Kosovo peut trouver une autre raison à cette attitude que la crainte du précédent pour lui-même. Le respect du droit international constitue alors une motivation tout à fait valable. On avance que l'on craint que la reconnaissance Kosovo soit vue comme un précédent légitimant les déclarations unilatérales d'indépendance non pour soi, mais pour d'autres États connaissant des problèmes de cohérence interne. On prétend alors défendre la stabilité globale du système international et non celle de son État. C'est probablement pour cette raison que le respect du droit international a été avancé par tant d'États ayant refusé de reconnaître le Kosovo, y compris – ou plutôt surtout – par des États fragiles. Dans le cas de l'Espagne cependant, le thème des risques indépendantistes venant du Pays Basque et, surtout, de Catalogne est tellement prégnant que le recours au droit international est vite apparu comme une excuse commode. D'autres déclarations ont par la suite confirmé cette idée que le recours au droit

[1055] Voir à ce sujet, chapitre 6, section 5.3.2.3.
[1056] Voir chapitre 5, section 3.1.2.

international n'était qu'un paravent visant à masquer les craintes de sécessions internes[1057].

Trois déterminants fondamentaux

Lorsqu'il s'est agi de justifier la reconnaissance ou la non-reconnaissance du Kosovo, une multitude d'arguments et de facteurs ont été avancés par les États membres. Pourtant, si l'on doit synthétiser les enseignements de cette thèse quant à l'importance relative des différents déterminants à propos de la reconnaissance du Kosovo, il apparaît que seuls quelques-uns ont joué un rôle fondamental.

En ce qui concerne les trois grands États européens étudiés, c'est la recherche de stabilité du Kosovo et des États environnants et, de manière plus concrète, d'une solution à l'impasse dans laquelle se trouvait le Kosovo, qui a guidé cette politique. Si tant la définition précise de la stabilité que les moyens d'atteindre cette stabilité ont pu différer selon ces trois États, ils se sont accordés sur l'idée qu'il était nécessaire de sortir du *statu quo* et que l'indépendance du Kosovo constituait la moins mauvaise des solutions pour cela.

La démarche des sept autres États étudiés est en revanche plus complexe. Elle s'articule autour de trois déterminants principaux : la proximité avec la Serbie, le suivisme et la crainte du précédent domestique.
Tout d'abord, si la proximité avec la Serbie – que celle-ci soit culturelle, religieuse, historique ou diplomatique – ne constitue pas le déterminant le plus important, elle joue un rôle fondamental. Cette proximité produit un double effet : la question de l'indépendance et de la reconnaissance du Kosovo arrive à l'agenda politique en amont, dans une vision où l'État concerné s'identifie spontanément à la Serbie.
Le premier effet concerne donc le fait que la question du Kosovo intéresse les diplomates, le personnel politique et éventuellement l'opinion publique des pays concernés, bien en amont de la déclaration d'indépendance du Kosovo. Il met la question à l'agenda, ce qui peut conduire l'État à développer une position originale par rapport aux grandes puissances occidentales. L'absence de cet élément constitue très clairement l'un des facteurs qui ont conduit la Belgique à reconnaître le Kosovo sans véritable débat interne. En second lieu, cette proximité avec la Serbie joue un rôle de *framing* en ce sens que l'État concerné s'identifie spontanément à la Serbie.

Néanmoins, la proximité avec la Serbie n'est pas suffisante pour, à elle seule, conduire un État à aller à l'encontre de la volonté de ses alliés que sont les États-Unis et, surtout, les autres États membres de l'Union européenne. Le suivisme constitue ici le second déterminant d'importance et le seul qui pousse, avec plus ou moins de succès, les sept petits et moyens États européens que nous avons étudiés à reconnaître le Kosovo. Il est particulièrement puissant et la seule manière de le surmonter est l'intervention du

[1057] Voir chapitre 6, section 5.3.2.3.

troisième déterminant : la crainte du précédent pour les séparatismes internes. Si ce dernier déterminant apparaît comme le plus puissant de tous, il ne produit ses effets qu'à la condition que les responsables de l'État fragile établissent un lien mental entre leur propre situation et le cas kosovar. L'établissement ou non de ce lien dépend de facteurs divers, dont le plus important est constitué par une dynamique politique interne dont nous avons élaboré le schéma théorique.

Au total, parmi les États membres de l'Union étudiés la conjonction des premier et troisième déterminants (proximité avec la Serbie et État fragile) conduit à coup sûr à ne pas reconnaître le Kosovo[1058]. Sont concernés ici Chypre, la Roumanie et la Slovaquie. La proximité avec la Serbie apparaît ainsi comme un déterminant nécessaire mais non suffisant pour un refus de reconnaissance du Kosovo. La plupart des pays slaves de l'Union ont en effet reconnu l'ancienne province serbe. Mais l'on touche ici à la difficulté de définir ce que l'on entend par « proximité ». La simple appartenance à la culture slave ne suffit probablement pas à faire en sorte qu'un État puisse être considéré comme proche de la Serbie. Le cas de la Bulgarie nous renseigne en revanche sur le fait que cette proximité ne constitue pas un facteur suffisant, à lui seul, pour refuser de reconnaître le Kosovo. Ce pays est particulièrement proche de la Serbie sur bien des aspects (en particulier religieux et historique), mais il a pourtant reconnu le Kosovo. Cette décision est la conséquence d'une configuration politique interne peu favorable au refus de reconnaître le Kosovo.
Le cas de la Grèce pourrait quant à lui remettre en cause notre affirmation sur le caractère non suffisant de la proximité avec la Serbie pour une non-reconnaissance du Kosovo. Mais ce serait faire fi de l'importance de la question chypriote dans la décision grecque. Pour la Grèce, la crainte du précédent ne concerne pas son territoire mais celui de Chypre. Mais la proximité entre les deux pays est tellement forte que cette crainte joue un rôle si c'est Chypre qui risquait de pâtir d'une telle décision. D'autre part, il convient d'avoir à l'esprit que la Grèce n'a manifesté que très tardivement sa décision. Sa diplomatie a même refusé de faire connaître sa position dans un premier temps. Ce n'est qu'une fois qu'un groupe d'États européens refusant de reconnaître le Kosovo suffisamment important s'est constitué que la Grèce l'a rejoint. Avant cela, le conseil européen du 18 février 2008 avait acté le fait que chaque État membre était libre de prendre sa décision en la matière et que, de fait, il n'existait pas de position européenne commune. Dans le cas de la Grèce, si c'est bien la proximité avec la Serbie qui constitue un déterminant, parmi d'autres, conduisant à refuser de reconnaître le Kosovo, celui-ci n'est pas suffisant pour surmonter le suivisme envers la position européenne. C'est une fois que celle-ci apparaît comme inexistante que la Grèce manifeste sa décision.

[1058] Ce constat peut même être étendu à l'ensemble des États membres puisque nous avons sélectionné dans notre étude les États membres fragiles ou ayant une proximité forte avec la Serbie.

4. Enseignements à tirer pour les indépendances contemporaines en Europe

En dernier lieu, il convient de revenir sur un des objectifs originels de cette thèse, à savoir éclairer la manière dont l'Union européenne et ses membres réagiraient à un processus indépendantiste concernant une région d'un État membre.

Avant de développer cet aspect, précisons qu'il convient d'être extrêmement prudent en la matière. D'une part, nous avons vu que la politique européenne de reconnaissance, lorsqu'elle existe, diffère d'un cas à l'autre. Or, le traitement d'une volonté indépendantiste provenant du territoire d'un État membre sera forcément traité différemment de celles qui concernent des États tiers. Qui plus est, le cas du Kosovo est singulier puisque l'indépendance se fait, en l'absence d'accord avec la Serbie, au moyen d'une déclaration unilatérale d'indépendance. Enfin, l'étude des dynamiques politiques internes présidant à la prise de décision en matière de reconnaissance du Kosovo nous montre que la rationalité, et donc la prévisibilité, n'est pas toujours au rendez-vous. Plus précisément, les prises de décision que nous avons étudiées ne suivent pas forcément l'intérêt national de l'État, mais dépendent de contingences politiques internes. Or des éléments comme la composition de la coalition au pouvoir ou les jeux politiques sont extrêmement difficiles à prévoir. Ces limites posées, il est tout de même possible d'avancer les enseignements que notre étude peut apporter dans l'hypothèse où une entité indépendantiste partie d'un État membre s'engage dans un processus indépendantiste.

La première chose que montre l'étude du cas kosovar est que la réponse apportée est fondamentalement différente selon que l'indépendance résulte ou non d'un accord négocié entre entité indépendantiste et État hôte. Il convient donc de différencier les anticipations concernant les réactions de l'Union européenne et de ses États membres en fonction de ce critère.

Commençons par étudier la possibilité d'une déclaration unilatérale d'indépendance (DUI). Il est possible que cette situation s'applique par exemple à la Catalogne dans un avenir proche. En effet, même si la DUI est loin d'être la solution privilégiée par les protagonistes (qu'il s'agisse des indépendantistes catalans ou du gouvernement espagnol), elle fait toujours partie des scénarios évoqués[1059]. Dans cette hypothèse, quelle chance y a-t-il de voir les États de l'Union reconnaître le nouvel État ?
Rappelons que les mouvements indépendantistes, en Catalogne ou ailleurs, s'étaient rapidement réjouis de la reconnaissance du Kosovo et, plus encore, de l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de justice à ce sujet. Pour eux, la proscription de la DUI était en effet levée. Mais c'était mal comprendre le sens et surtout la portée de l'avis de la CIJ. En effet, celui-ci ne fait qu'affirmer que ce sont les États qui décident de la reconnaissance ou non d'un nouvel acteur sur la scène internationale, que ceux-ci

[1059] Entretien avec Cyril Trépier.

le font avec des critères qui leur sont propres, et que le droit international n'a que peu de choses à dire sur ce sujet.

Bien plus, plusieurs États ayant reconnu le Kosovo – dont l'ensemble des Etats membres de l'UE[1060] – ont clairement précisé que le cas kosovar constituait une exception qui n'était pas susceptible de remettre en cause la proscription de la DUI. Cette position a été réaffirmée par tous les États ayant reconnu le Kosovo qui se sont exprimés devant la CIJ à l'occasion de l'avis consultatif consacré à ce cas. Nous avons vu par ailleurs que, si l'on observe la pratique de la reconnaissance internationale depuis l'indépendance du Kosovo, la norme consistant à conditionner la reconnaissance d'une entité indépendantiste à un accord négocié avec l'État hôte est bien toujours en vigueur[1061].

Loin de constituer un cas favorable à l'idée d'une reconnaissance possible en cas de DUI, il nous semble au contraire que l'étude détaillée de la politique des États membres de l'Union – en particulier ceux ayant refusé de reconnaître le Kosovo – renforce l'impression de prégnance de cette norme. En effet, ces États ont refusé de reconnaître le Kosovo alors que tous leurs alliés les pressaient de le faire. Ils l'ont fait en raison d'une crainte qu'une telle reconnaissance n'encourage leurs propres groupes minoritaires alors que les situations n'ont, pour plusieurs d'entre eux, concrètement rien à voir. C'est en particulier le cas pour la Slovaquie et la Roumanie pour qui le risque de sécession de territoires où les Hongrois sont majoritaires est tout simplement nul. On peut donc aisément imaginer que ces États, et probablement d'autres, ne reconnaîtraient pas une entité qui déclareraient son indépendance de manière unilatérale, et ce pour au moins deux raisons.

La première c'est que, si une telle reconnaissance advenait, il serait désormais impossible de parler d'exception, de cas *sui generis*, ne remettant pas en cause la norme en vigueur. S'il est possible de tolérer une exception à une règle, une deuxième exception remettrait immanquablement la norme en cause. En effet une norme sociale est toujours fondée sur le comportement observé par les acteurs. Si celui-ci est modifié de manière durable, la norme est également modifiée. Or nous avons vu que fort peu d'États en Europe et dans le monde sont prêts à franchir ce pas. En d'autres termes, la reconnaissance de la DUI kosovare a constitué une sorte de « joker » qu'ont pu jouer les États occidentaux sans beaucoup de dommage – à l'exception de la DUI de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Une fois ce joker joué, on ne peut plus déroger à la règle.

La seconde, c'est que reconnaître une entité indépendantiste faisant sécession d'un État membre de l'Union est difficilement concevable de la part d'autres États membres. Ceux-ci sont en effet tenus à une solidarité diplomatique minimale entre eux. Or, soutenir la perte d'un territoire d'un autre État membre contre sa volonté constitue un acte particulièrement grave. Si le Kosovo a pu être reconnu, c'est aussi parce que la Serbie portait toujours, malgré le départ de Milosevic du pouvoir en 2000, une

[1060] Notons que c'est l'Espagne qui a insisté pour faire insérer cette mention dans la déclaration commune des Etats membres durant le conseil européen consacré à la reconnaissance du Kosovo (18/02/2008).

[1061] Voir chapitre 5, section 2.3.2.

responsabilité dans les discriminations et l'épuration ethnique à l'égard des Albanais du Kosovo. Presque dix ans après les faits, l'État serbe était toujours isolé au niveau international. On est donc loin de la situation des États membres de l'Union qui, outre leur appartenance à l'UE, sont pour la plupart aussi membres de l'OTAN.

L'hypothèse d'une DUI explorée, reste à tenter de déterminer quelles seraient les réactions en cas de séparation négociée entre l'entité indépendantiste et un État membre. L'application de la norme internationale nous enseigne que les États européens reconnaîtraient la nouvelle entité, à l'instar des autres États du monde. Le référendum écossais de 2014 a d'ailleurs été l'occasion de vérifier cette hypothèse. Ce scrutin résultait en effet d'un accord entre les gouvernements écossais et britanniques et ce dernier s'était engagé à laisser l'Écosse devenir indépendante en cas de vote positif. Aucun État européen n'a menacé de refuser de reconnaître l'Écosse en tant que nouvel État si le « oui » à l'indépendance devait l'emporter. Mais à y regarder de plus près, il apparaît qu'un certain nombre d'États membres n'entendaient pas faciliter la tâche aux Écossais. Si personne, à l'exception d'un eurodéputé espagnol, ne remettait en cause la reconnaissance internationale de l'Écosse, il n'en était pas de même en ce qui concerne l'appartenance à l'Union européenne. Un des arguments majeurs de la campagne du *No* à l'indépendance de l'Écosse était que, devenue indépendante, celle-ci ne ferait plus partie de l'Union européenne et devrait faire une nouvelle demande d'adhésion. Formellement, ceci est tout à fait exact. Mais il était tout à fait possible de mettre à profit les deux ans prévus de négociation de sortie de l'Écosse du Royaume-Uni pour entamer des négociations parallèles entre l'UE et l'Écosse. La période durant laquelle l'Écosse se serait trouvée hors de l'Union aurait alors été limitée au maximum. On pouvait même imaginer un scénario dans lequel l'Écosse déclarerait son indépendance du Royaume-Uni pour être officiellement intégrée à l'Union européenne dans les jours ou les heures suivant cette déclaration. Mais cette hypothèse a été rejetée tant par plusieurs États membres que par le président de la Commission, José Manuel Barroso. On s'en tiendrait à une stricte application de la procédure prévue, affirmant que les négociations d'adhésion de l'Écosse à l'Union ne pourraient débuter qu'après que ce pays eut officiellement quitté le Royaume-Uni. La solidarité entre États membres, au profit du Royaume-Uni, apparaissait ici clairement. Cette question a en effet influencé le vote des Ecossais.
Plus révélateur, la même position a été réaffirmée par la France et l'Espagne après le Brexit. Après que la majorité des Britanniques (mais une minorité des Écossais) eurent choisi de quitter l'Union européenne, le gouvernement écossais exprima sa volonté de rester dans l'Union en quittant le Royaume-Uni. L'idéal pour les Écossais aurait été de négocier leur entrée dans l'UE avant que le Royaume-Uni ne la quitte officiellement. L'intérêt était, là aussi, de réduire au maximum la période durant laquelle l'Écosse serait exclue de l'Union. La réitération de la position exprimée avant le Brexit montre que celle-ci n'est probablement pas motivée par une solidarité avec un État membre puisque le Royaume-Uni a manifesté sa volonté de quitter l'Union. On peut plutôt penser qu'il s'agit de ne pas crédibiliser la thèse de « l'élargissement intérieur » de l'Union. Celle-ci, qui constitue la référence pour de nombreux mouvements

indépendantistes en Europe, avance qu'un territoire faisant partie de l'UE ne peut en être exclu tant du fait de l'intérêt de l'Union à garder ce territoire que du lien juridique direct entre sa population et l'UE en tant qu'institution. Selon cette thèse, le nouvel État ferait donc partie de fait de l'Union. Même si cette thèse a été constamment démentie par toutes les autorités compétentes, elle n'en reste pas moins un argument majeur des mouvements indépendantistes que les États fragiles entendent éviter d'accréditer. Valider cette thèse revient en effet à réduire considérablement le « coût » anticipé d'une indépendance.

Au-delà du cas écossais, ce que nous apprend l'étude des réactions de certains Européens à l'indépendance du Kosovo est que certains d'entre eux semblent disposés à trouver n'importe quel prétexte pour aider les partisans d'un maintien de l'entité séparatiste au sein de l'État hôte. Si cet objectif ne peut être atteint, il est alors possible de refuser de reconnaître le nouvel État. Des séparations d'États qui s'effectueraient dans des circonstances discutables pourraient ainsi souffrir d'une non-reconnaissance ou d'une menace de non-reconnaissance, même dans l'hypothèse d'un accord entre les parties. On pense ici par exemple à une séparation de la Belgique menée, à l'instar du divorce de velours tchécoslovaque, de manière consensuelle mais sans vérifier la volonté des populations. Remarquons ici que la simple menace de non-reconnaissance peut avoir un effet décisif sur l'effet d'un référendum d'indépendance. Lors du référendum écossais de 2014, l'idée que l'Ecosse serait exclue de l'Union européenne semble avoir eu un impact décisif sur l'issue du vote.
La volonté des États restrictifs par rapport à de nouvelles indépendances serait motivée par la crainte d'un effet d'entraînement de la part de leurs propres séparatistes. Même si l'accord de l'État hôte reste nécessaire, la pression politique peut être suffisamment forte pour que le gouvernement d'un État démocratique soit mis en difficulté en cas de refus de laisser une partie de sa population décider de son avenir. C'est la situation que connaît l'Espagne aujourd'hui qui, confrontée à une volonté du gouvernement catalan d'organiser un référendum d'indépendance, ne peut que réitérer son refus d'organiser un tel scrutin. Cette position est de plus en plus difficile à tenir, en particulier en Catalogne. En effet, s'il est loin d'être clair qu'une majorité de Catalans souhaitent l'indépendance, entre 70 et 80 % d'entre eux souhaitent pouvoir s'exprimer sur cet enjeu au moyen d'un référendum. Le fait que le gouvernement britannique ai autorisé le référendum écossais fragilise politiquement la position espagnole.

Il faut aussi avoir à l'esprit que la multiplication des risques séparatistes constitue en réalité un puissant facteur d'aversion à toute séparation, en particulier unilatérale. En ce sens, il est possible de faire un parallèle entre la situation qui prévaut en Afrique depuis la fin du processus de décolonisation et l'Europe contemporaine. Jeffrey Herbst expliquait ainsi dès 1989 que, contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord, la diversité ethnique constatée en Afrique constitue un facteur de stabilité des

frontières et des États[1062]. En effet, chaque État se sentant lui-même menacé, il est solidaire des autres. Le même raisonnement peut être tenu aujourd'hui en Europe. Certes, il n'existe que deux cas où des entités subétatiques sont dirigées par un gouvernement dont l'indépendance est un objectif clairement affiché : la Catalogne et l'Écosse. Mais, comme nous l'avons vu, la crainte du précédent s'applique également aux États confrontés à des demandes d'autonomies ou simplement de droits collectifs. Dans une Europe mosaïque de peuples, le nombre d'États pouvant refuser une reconnaissance sur cette base sont beaucoup plus importants. Même si l'opposition serait bien moins forte en cas d'accord négocié entre l'entité indépendantiste et l'État membre, celle-ci peut tout de même se manifester de plusieurs manières. Si une telle opposition ne se traduirait pas forcément par un refus de reconnaissance, il existe bien d'autres moyens de pression pour faire comprendre à un gouvernement et à la population d'une entité tentée par l'indépendance qu'il s'agit là d'un choix dommageable. Les réponses négatives répétées aux demandes écossaises de facilité d'intégration dans l'Union en cas d'indépendance font clairement partie de ces incitatifs.

En dernier lieu, il apparaît pertinent d'évoquer la possibilité de voir l'UE intervenir comme médiateur entre les parties en cas de déclenchement d'une crise insoluble. C'est sur un tel scénario que peut très concrètement déboucher le bras de fer actuel entre les gouvernements catalan et espagnol. L'action de l'Union reprendrait alors celle suivie au Monténégro. Mais il y a bien entendu une objection de taille à la répétition d'un tel schéma. Il s'agit du fait que l'UE jouissait de moyens de pression importants tant auprès du Monténégro que de la Serbie puisque tous deux entendaient (et entendent toujours) intégrer l'Union européenne. Dans le cas d'un État membre comme l'Espagne, une telle médiation n'est bien sûr concevable que si le gouvernement espagnol l'accepte. D'autre part, l'expérience monténégrine montre que la médiation de l'UE ne se fait pas forcément au profit de l'entité indépendantiste. Ces deux éléments, ajoutés au fait que les États membres gardent toujours la haute main sur la PESC, conduisent à penser qu'une médiation européenne pourrait, *in fine*, s'apparenter à la légitimation externe d'un maintien de l'entité indépendantiste au sein de l'État hôte. Dans cette hypothèse, l'espoir du gouvernement catalan pourrait concerner une reprise du dialogue autour d'un statut d'autonomie réformé et approfondi.

[1062] Jeffrey Herbst, « The creation and maintenance of national boundaries in Africa », *International Organization*, Vol. 43, n° 4, 1989, pp. 673-692.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies :

Aron, Raymond, *Paix et guerre entre les Nations,* Paris, Calmann-Lévy, 1962.

Battistella, Dario, *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2003.

Berghezan Georges, *Bosnie-Herzégovine, 25 ans plus tard : de la guerre à une difficile réconciliation*, GRIP Editions, 2017.

Bieber, Florian, *Montenegro in transition : problems of identity and statehood*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.

Brossard, Jacques, *L'accession à la Souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, Les Presses de L'Université de Montréal, 1995.

Blair, Tony, *A journey*, Londres, Hutchinson, 2010.

Blix, Hans Martin, *Contemporary aspects of recognition*, Leiden, Brill, 1970.

Brossard, Yves et Jonathan Vidal, *L'éclatement de La Yougoslavie de Tito, 1980-1995 : Désintégration d'une Fédération et Guerres Interethniques*, L'Harmattan, 2003.

Bugajski, Janusz, *Ethnic Politics in Eastern Europe: A Guide to Nationality Policies, Organizations, and Parties*, Londres, M. E. Sharpe, 1994.

Burgorgue-Larsen, Laurence, *L'Espagne et la Communauté européenne : l'état des autonomies et le processus d'intégration européenne*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 1995.

Caplan, Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Cattaruzza, Amaël, *Territoire et nationalisme au Monténégro*, Paris, L'Harmattan, 2011.

Crawford, James, *The Creation of States in Public International Law*, University of Oxford, 1976.

Crawford, James, *The creation of State in International Law*, Oxford, Oxford university press, 2ème édition, 2006.

Chen, Ti-Chiang, *The International Law of Recognition, with Special Reference to Practice in Great Britain and the United States*, Londres, Stevens & Sons Limited,

1951.

Cohen, Leonard J., *Broken Bonds: Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition*, 2ème édition, Boulder, San Franciso et Oxford, Westview Press, 1995.

Csergo, Zsuzsa, *Talk of the Nation*, Ithaca, Cornell Univsersity Press, 2007

Daase, Christopher, Fehl, Caroline, Geis, Anna et Kolliarakis, Georgios, *Recognition in international relations: rethinking a political concept in a global context*, eds, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

de Wilde d'Estmael, Tanguy, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

de Wilde d'Estmael, Tanguy, *La PESC au lendemain du Traité de Lisbonne*, 3ème édition, IEE Document n° 39, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2011.

Delcourt, Barbara, *Droit et souverainetés. Analyse critique du discours européen sur la Yougoslavie*, Bruxelles, P.I.E.-Pieter Lang, collection Cité européenne, 2003.

Fabry, Mikulas, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Garde, Paul, *Vie et mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard, 1992.

Geldenhuys, Deon, *Contested States in world politics*, Palgrave Macmillan UK, 2009.

Gibbs, David N., *The Political Economy of Third World Intervention : Mines, Money, and U.S. Policy in the Congo Crisis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

Glaurdic, Josip, *Western Powers and the Breakup of Yougoslavia*, New haven et Londres, Yale University Press, 2013

Goley Christophe et Melik Ozden, *Le droit des peuples à l'autodétermination et à la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles sous l'angle des droits humains*, Suisse, CETIM, 2010.

Grant, Thomas D., *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Greenwood Publishing Group, 1999.

Gricourt, Sébastien et Gilles Pernet, *Kosovo : Récits sur la construction d'un État*, Paris, Éditions Non Lieu, 2014.

Hannum, Hurst, *The Accomodation of Conflicting Rights*, Philaderphie, University of Pennsylvania Press, 2011.

Hill, Christopher et Karen Elizabeth Smith, *European Foreign Policy. Key Documents,* Oxon, Routledge, 2000.

Hoffmann, Stéphane-Bertin, *La reconnaissance des micro-nations ou l'utopie confrontée au Droit*, Lulu, 2010.

Huntington, Samuel, *Le choc des civilisations*, 1997, Odile Jacob.

Innes, Abby, *Czechoslovakia: the short goodbye*, Londres, Yale University Press, 2001.

Judah, Tim, *Kosovo: What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Katzenstein, Peter J., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics,* Columbia University Press, 1996.

Keohane, Robert O, et Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*, Boston, Longman, 2012.

Ker-Lindsay, James, *Kosovo: The Path to Contested Statehood in the Balkans*, Londres, I.B. Taurus, 2009.

Ker-Lindsay, James, *The foreign policy of counter secession: preventing the recognition of contested states*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Keukeleire, Stephan et Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, 2ème édition, Palgrave Macmillan, 2014.

Lauterpracht, Hersch, *Recognition in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1948.

Libal, Michael, *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992,* Greenwood Publishing Group, 1997.

Lindemann, Thomas, *The Cause of War: The Struggle for Recognition*, Colchester, ECPR press, 2010.

Lukic, Renéo, La politique étrangère de la Croatie de son indépendance à nos jours, Les Presses de l'Université Laval, 2006.

MacShane, Denis, *Why Kosovo Still Matters*, Londres, House Publishing Ltd, 2011.

McGarry, John et Brendan O'Leary, *The Politics of Ethnic Conflicts Regulation*, Londres et New York, Routledge, 1993.

Mearsheimer, John et Walt, Stephen, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York, Farrar, Strauss and Giroux Editions, 2007.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela & Carolin Rüger, *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects*, Nomos, 2011

Musil, Jiri (ed.), *The End of Czechoslovakia*, Budapest, Central European University Press, 2000.

Neuberger, Benjamin, *National self-determination in postcolonial Africa*, Boulder, L. Rienner Publishers, 1986.

Nouzille, Vincent, *Dans le secret des Présidents*, Paris, Fayard, 2010.

Oppenheim, Lassa F.L, *International Law: A Treatise*, Londres, Longmans, 1955.

Paquin, Jonathan, *A Stability-Seeking Power : U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010.

Pavkovic, Aleksandar et Peter Radan, *Creating New States : Theory and Practice of Secession*, Farnham, Ashgate Publishing, 2007.

Pegg, Scott, *International society and the de facto state*, Ashgate, 1998.

Perritt, Henry H., *The Road to Independence for Kosovo*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Petiteville, Franck, *La Politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006.

Raic, David, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

Saideman, Stephen, *The Ties That Divide : Ethnic Politics, Foreign Policy and International Conflict*, New York, Columbia University Press, 2001.

Schoiswohl Michael, *Status and (Human Rights) Obligations of Non-Recognized De Facto Regimes in International Law: The Case of 'Somaliland'*, Boston, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

Shaw, Malcom, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 6ème édition, 2008.

Sjöstedt, Gunnar, *The External Role of the European Community*, Saxon House, Westmead, 1977.

Stein, Eric, *Czecho/Slovakia : ethnic conflict, constitutional fissure, negotiated breakup*, University of Michigan Press, 1997.

Terpan, Fabien, *La Politique Étrangère de Sécurité et de Défense de l'Union européenne*, Paris, La documentation française, 2010.

Touval, Saadia, *The boundary politics of independent Africa*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.

Tozun, Bahceli, Bartman, Barry et Srebrnik, Henry, *De Facto States: The Quest for Sovereignty*, Londres, Routledge, 2004.

Trépier, Cyril, *Géopolitique de l'indépendantisme en Catalogne*, Collection Logiques Politiques, Paris, L'Harmattan, 2015.

Verhoeven, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 1975.

Verhoeven, Joe, *Droit international public*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2000.

Wehrlé, Frédéric, *Le divorce tchéco-slovaque*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Young, Robert, *The Breakup of Czechoslovakia*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994.

Young, Robert, *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press/Les Presses de l'Université Laval, 1995.

Zartman, William, *International relations in the new Africa*, Lanham, University Press of America, 1987.

Chapitres d'ouvrages collectifs :

Almqvist, Jessica, « The Politics of Recognition: The Question about the Final Status of Kosovo » in Duncan French (dir.), *Statehood and Self-Determination - Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 165-186.

Bilcik, Vladimir, « Foreign Policy and Security Policy Preferences. » in Darina Malova (ed.), *From Listening to Action? New Member States in the European Union*, Bratislava, Comenius University, 2010, pp. 129-144.

Busca, Lavinia, « European integration and ethnic mobilization » in Elisabeth Prügl et Markus Thiel (ed.), *Diversity in the European Union*, Palgrave, New York, 2009, pp. 205-220.

Collantes Celador, Gemma, « L'Union européenne face au défi du Kosovo » in *Anuari IEMed de la mediterranià*, Institut d'études internationales de Barcelone, 2008, pp169-173.

Coppieters, Bruno, « Secessionist Conflicts in Europe » in Don H. Doyle (ed), *Secession as an International Phenomenon: From America's Civil War to Comtemporary Separatist Movements*, Athens et Londres, The University of Georgia Press, 2010, pp. 237-258.

de Kermabon, Yves, « Rien n'est réglé au Kosovo » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet (dir.), *Kosovo : Récits sur la Construction D'un État*, Paris, Éditions Non Lieu, 2014, pp. 201-207.

Dugard, John et Raic, David, « The Role of Recognition in the Law and Practice of Secession » in Marcelo G. Kohen (ed.), *Secession: Internal Law Perspectives*,

Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Dunay, Pal, « The Changing Political Geography of Europe: After EU and NATO Enlargments » in T. Tardy (ed.), *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*, Londres, Routledge, 2009, p. 74-91.

Hill, Christopher, « Closing the Capability-Expectations Gap » in by J. Peterson and H. Sjursen (ed.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Oxon, Routledge, 1998, pp. 18–38.

Kostakos, Georgios, « The Southern Flank: Italy, Greece, Turkey » in Albrecht Schnabel et Ramesh Thakur (ed.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*, New York, United Nations University Press, 2000, pp. 166-180.

Kraus, Michael, « The End of Czechoslovakia: International Forces and Factors » in Michael Kraus and Allison Stranger (ed.), *Irreconciliable Differences? Explaining Czechoslovakia's Dissolution*, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, pp. 199-220.

Laberge, Pierre, « L'éthique de La Sécession : Quid Sit Juris ? » In Klaus-Gerd Giesen (ed.) *L'éthique de l'espace politique*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

Létourneau, Paul et Marie-Elisabeth Räkel, « Germany: To Be or Not to Be Normal? » in Philippe Le Prestre (dir), *Role Quests in the Post-Cold War Era*, McGill-Queen's University Press, pp. 111-130.

McGarry, John, « Forewords » in Tozun, Bahceli, Bartman, Barry et Srebrnik, Henry (ed.), *De Facto States: The Quest for Sovereignty,* London, Routledge, 2004.

Mitrovic Boskovic, Marija, Dusan Reljic, et Alida Vracic, « Elsewhere in the Neighborhood: Reaching Out to the Western Balkans » in *B. Senem Çevik et Philip Seib (ed.), Turkey's Public Diplomacy*, Londres, Palgrave, 2015.

Müller, Harald, « German Foreign Policy after Unification » in Paul B. Stares (ed.), *The New Germany in The New Europe*, Washington, The Brookings Institution, 1992, pp. 126-173.

Orentlicher, Diane F., « International Responses to Separatist Claims » in Stephen Macedo, Allen Buchanan (ed.), *Secession and Self-Determination*, New York University Press, pp. 40-41.

Onuf, Nicholas G., « Constructivism. A User's Manual » in V. Kubálková, Paul Kowert, et Nicholas G. Onuf (ed.), *International Relations in a Constructed World*, M.E. Sharpe, 1998. pp. 58-72.

Pavkovic, Aleksandar, « Slovakia : A mutually Agreed Secession without a referendum » in Aleksandar Pavkovic et Radan Peter (dir.), *The Ashgate research companion to secession*, Burlington, Ashgate, 2011, pp. 517-518.

Radulovic, Momcilo, « Montenegro's journey towards EU accession » in Jacques Rupnik (ed.), *The Western Balkans and the EU: 'the hour of Europe'*, Chaillot papers, n° 126, 2011, pp. 79-94.

Reynard, Thierry, « Le contexte diplomatique et politique pendant Les négociations du statut du Kosovo (2004-2006) » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet (dir.), *Kosovo : Récits sur la constructiond'un État*, Paris, Éditions Non Lieu, 2014, pp. 105-111.

Reynard, Thierry, « Le contexte diplomatique et politique pendant les négociations du statut du Kosovo (2007) » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet (dir.), *Kosovo : Récits sur la construction d'un État*, Paris, Éditions Non Lieu, 2014, pp. 155-163.

Roosens, Claude, « La Belgique et la sécession du Katanga » in Lanotte, Olivier, Roosens, Claude et Clément, Caty, *La Belgique et l'Afrique Centrale : De 1960 à nos jours*, Bruxelles, GRIP-Editions Complexe, 2000, pp. 107-132.

Rupnik, Jacques, « Kosovo - Europe : an six » in Sébastien Gricourt et Gilles Pernet (dir.), *Kosovo : Récits sur la construction d'un État*, Paris, Éditions Non Lieu, 2014, pp. 11-20.

Saideman, Stephen M., « Is Pandora's Box Half Empty or Half Full ? The Limited Virulence of Secessionism and the Domestic Source of Disintegration », in David A. Lake et Donald Rothchild (ed.), *International Spread of Ethnic Conflict*, Princeton University Press, 1998, pp. 127-150.

Shain, Yossi et Tamara Cofman Wittes, « Peace as a three-Level Game: The Role of Diasporas in Conflict Resolution » in Ambrosio, Thomas (ed.), *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*, Westport, Praeger, 2002, pp. 169-197.

Shala, Blerim, « Because Kosovars are Western, There can be no Homeland without a State » in W.J. Buckley (ed.), *Kosovo: Contending Voices on Balkan Interventions*, Cambridge, Eerdmans, 2000.

Stahl, Bernhard, « The EU as a Peace-Making Power in the Western Balkans - Solana's Focal Point ? » in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et Carolin Rüger (dir.), The High Representative for the EU Foreign and Security Policy, Nomos, 2011, p. 145-173.

Steinberg, James, « International Involvement in the Yugoslavia conflict » in Lori Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations, 1993, pp. 27-75.

Tonuzi, Agim, « Le pilier européen de la MINUK face aux défis de la reconstruction et du développement économique du Kosovo », Sébastien Gricourt et Gilles Pernet (dir.), *Kosovo : Récits sur la construction d'un État*, Paris, Éditions Non Lieu, 2014, pp. 95-104.

Turp, Daniel, « Le Droit à la sécession : L'expression du principe démocratique » in Gagnon, Alain-G. et Rocher François, *Répliques Aux détracteurs de la Souveraineté du Québec*, VLB éditeur. Montréal, 1992.

Vachudova, Milana Anna, « The Atlantic Alliance and the Kosovo Crisis: The Impact of Expansion and the Behavior of New Allies » in Pierre Martin et Mark R. Brawley (ed.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York, Palgrave, 2000, pp. 202-220.

Van Meurs, Wim, « The Belgrade Agreement: Robust mediation between Serbia and Montenegro » in Florian Bieber, *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, pp. 63-82.

Susan Woodward, « Translatic Harmony or a Stable Kosovo? » in Franz-Lothar Altmann and Eugene Whitlock (ed.), *European and US Policies in the Balkans*, Berlin, SWP Paper, 2004, pp. 25-30.

Young, Robert, « Canada: A Creaking System », in Nico Steytler (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Ottawa, McGill-Queen's University Press, 2009, pp. 106-135.

Zacher, Mark W, « The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force ». *International Organization,* Vol. 55, n° 2, 2001.

Articles de revues à comité de lecture :

Alfons, Michael, « Of Standards and Status. The Role of The European Union in Kosovo : From UNSCR 1244 to the Future Status Talks », *Südosteuropa*, Vol. 54, n° 3, 2006, pp. 339-379.

Andreev, Svetlozar A., « The Unbearable Lighness of Membership: Bulgaria and Romania after the 2007 EU Accession », *Communist and Post-Communist Studies,* Vol. 42, n° 3, 2009, pp. 375-393.

Bakker, Edwin, « The Recognition of Kosovo: Violating Territorial Integrity Is a Recipe for Trouble », *Security and Human Rights,* Vol. 19, n° 3, 2008, pp. 183–86.

Bazin, Anne, « Les décrets Benes : De l'usage du passé dans les débats européens », *Critique internationale*, n° 21, 2003, pp. 42-49.

Bearce, David H., « Institutional Breakdown and International Cooperation: The European Agreement to Recognize Croatia and Slovenia », *European Journal of International Relations,* Vol. 8, n° 4, 2002, pp. 471–97.

Bélanger, Louis, Erick Duchesne et Jonathan Paquin, « Foreign Interventions and Secessionist Movements : The Democratic Factor », *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 38, n° 2, 2005, pp. 435-462.

Beran, Harry, « A Liberal Theory of Secession* », *Political Studies,* Vol. 32, n° 1, 1984, pp. 21–31.

Berg, Eiki, « Re-Examining Sovereignty Claims in Changing Territorialities: Reflections Form 'Kosovo Syndrome' » *Geopolitics*, Vol. 14, n° 2, 2009, pp. 219–34.

Berg, Eiki et Toomla, Raul, « Forms of Normalisation in the Quest for De Facto Statehood », *The International Spectator,* Vol. 44, n° 4, 2009

Björkdahl, Annika, « Norm-Maker and Norm-Taker : Exploring the Normative Influence of the EU in Macedonia », *European Foreign Affairs Review,* Vol. 10, n° 2, 2005, pp. 257-278.

Borgen, Christopher, « From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe » *Goettingen Journal of International Law,* Vol. 2, n° 3, 2010, pp. 997-1033.

Brilmayer Léa, « Secession and Self-Determination: A Territorialist Reinterpretation », *Yale Journal of International Law*, Vol. 16, 1991, pp. 177-202

Brownlie, Ian, « Recognition in Theory and Practice », British Yearbook of International Law, Vol. 53, pp. 197-211.

Brzezinski, Zbigniew, « A Dangerous Exemption: Why Should the Israel Lobby Be Immune from Criticism? », *Foreign Policy*, Vol. 63, n° 4, 2006.

Capelle-Pogacean, Antonella , « La Hongrie et les minorités magyares. Une relation complexe à l'heure de l'intégration européenne », Courrier des Pays de l'Est, n° 1028, sept 2002, pp. 69-77.

Carpentier, Chantal, « Comment l'Union Européenne en est-elle venue à cautionner la sécession monténégrine ? », *Études Internationales*, Vol. 30, n° 4, 2007, pp. 523-546.

Carter, Frank W., « Minorités nationales et groupes ethniques en Bulgarie : distribution régionale et liens transfrontaliers », *Espace, Populations, Sociétés*, Vol. 12, N° 3, 1994, pp. 299-309.

Cazala, Julien, « L'accession du Monténégro à l'indépendance », *Annuaire français de droit international*, Vol. 52, 2006, pp. 160-177.

Coggins, Bridget, « Friends in High Places: International Politics and the Emergence of States from Secessionism », *International Organization,* Vol. 65, n° 3, 2011, pp. 433-467.

Cox, Robert Henry et Erich G. Frankland, « The Federal State and the Breakup of Czechoslovakia: An Institutional Analysis », *Publius*, Vol. 25, n° 1, 1995, pp. 71-88.

Crawford, Beverly, « Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia », *World Politics*, Vol. 48, n° 4, 1996, pp. 482-521.

Craiutu, Aurelian, « A Dilemma of Dual Identity: The Democratic Alliance of Hungarians in Romania », *East European Constitutional Review,* Vol. 4, n° 2, 1995, pp. 43-54.

Csergo, Zsuzsa, « Kosovo and the Framing of Non-Secessionist Self-Government Claims in Romania », *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, n° 5, 2013, pp. 889-911.

de Coorebyter, Vincent, « Le fantôme du confédéralisme », *La Revue Nouvelle*, janvier 2008, pp. 35-46.

de Wilde, Tanguy, « La Communauté européenne face à l'implosion yougoslave : Aléas d'une gestion de crise par la coercition économique », *Journal of European Integration History*, Vol. 10, n° 1, 2004, pp. 51-73.

Dérens, Jean Arnault, « Kosovo : Le piège va-t-il se refermer ? » *Politique Étrangère*, n° 4, 2007, pp. 713-725.

Dion, Stéphane, « Why is secession difficult in well-established democracies? Lessons from Quebec », *British Journal of Political Science*, Vol. 26, n° 2, 1996, pp. 269-283.

Dony, Marianne, « Conséquences en droit international et en droit communautaire d'une scission de la Belgique », *La Revue Générale*, n° 1/1997.

Dugard, John, « Secession: Is the Case of Yugoslavia a Precedent for Africa », *African Journal of International and Comparative Law,* n° 5, 1993, pp. 163-175

Economides, Spyros et James Ker-Lindsay, « Forging EU Foreign Policy Unity from Diversity: The 'Unique Case' of the Kosovo Status Talks », *European Foreign Affairs Review,* Vol. 15, 2010, pp. 495-510.

Friis, Karsten, «The Referendum in Montenegro: the EU's "Postmodern Diplomacy" », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12, 2007, pp.67-88

Grieco, Joseph M., « Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism », *International Organization*, Vol. 42, n° 3, 1988, p. 498.

Hasani, Enver, « Self-determination under the terms of the 2002 Union Aggreement between Serbia and Montenegro: tracing the origins of Kosovo's self-determination », *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 80, n° 1, 2005, pp. 305-329.

Heimerl, Daniela, « Serbie-et-Monténégro 2002-2003 : Quo vadis ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1036-1037, 2003, pp. 190-205.

Heimerl, Daniela, « La Serbie, le Monténégro et l'Union européenne : de l'isolement à l'adhésion ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 35, 2004, pp. 157-182.

Heimerl, Daniela, « Serbie-et-Monténégro 2003-2004 : Entre la tentation nationaliste et la raison démocratique », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1044, 2004, pp. 202-219.

Heimerl, Daniela, « Serbie-et-Monténégro 2004-2005 : Le pays des contradictions », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1050, 2005, pp. 215-231.

Heimerl, Daniela, « Serbie-et-Monténégro 2005-2006 : La dernière année de l'État commun », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1056, 2006, pp. 268-283.

Heraclides, Alexis, « Secessionist Minorities and External Involvement », *International Organization*, Vol. 44, n° 3, 1990, pp. 341-378.

Herbst, Jeffrey, « Creation and Maintenance of National boundaries in Africa », *International Organization*, Vol. 43, n° 4, 1989, pp. 673-692.

Hill, Christopher, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. » *Journal of Common Market Studies,* Vol. 31, n° 3, pp. 305–328.

Howorth, Jolyon, « Au-delà des apparences ou les lents progrès de la PESD », *Politique étrangère*, Vol. 68, n° 3-4, 2003, pp. 743-758.

Howorth, Jolyon, « Tony Blair : premier bilan stratégique », *Politique étrangère*, n° 3, 2007, pp. 489-501.

Ioannides, Isabelle et Gemma Collantes-Celador, « The internal-external-security nexus and EU police/rule of law missions in the Western Balkans », *Conflict, Security & Development*, Vol. 11, n° 4, 2011, pp. 415-445.

Irondelle, Bastien, « L'Europe de la défense à la croisée des chemins », *Critique internationale*, n° 26, 2005, pp. 45-55.

Jackson, Robert H. et Rosberg, Carl G., « Why Africa's Weak States Persist : The Empirical and the Juridical in Statehood », *World Politics*, Vol 53, n° 1, 1982, pp. 1-24.

Jamar, Hanna et Mary Katherine Vigness, « Applying Kosovo: Looking to Russia, China, Spain and Beyond After the International Court of Justice Opinion on Unilateral Declarations of Independence », *German Law Journal,* Vol. 11, n° 8, 2010, pp. 913-928.

Keane, Rory, « The Solana process in Serbia and Montenegro: coherence in EU foreign policy », *International Peacekeeping*, Vol. 11, n° 3, 2004, pp. 491-507.

Ker-Lindsay, James, « No Such a Sui Generis Case after All: Assessing the ICJ Opinion on Kosovo », *Nationalities Papers,* Vol. 39, n° 1, 2011, pp. 1-11.

Ker-Lindsay, James, « Preventing the Emergence of Self-Determination as an Norm of Secession: An Assessment of the Kosovo 'unique Case' Argument », *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, n° 5, 2013, pp. 837–56.

Ker-Lindsay, James, « Understanding State Responses to Secession », *Peacebuilding*, Vol. 2, n° 1, 2014, pp. 28–44.

Ker-Lindsay, James, « Engagement without Recognition: The Limits of Diplomatic Interaction with Contested States », *International Affairs,* Vol. 91, n° 2, 2015, pp. 273-274

Kiss, Balazs et Csaba Zahoran, « Hungarian Domestic Policy in Foreign Policy », *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs,* Vol. 16, n° 2, 2007, pp. 46-64.

Laborderie, Vincent, « BHV : le cauchemar oublié », *Outre-Terre*, n° 40, 2014, pp. 241-250.

Lepris, Charlotte, « Le paradoxe américain du président Sarkozy », *Revue internationale et stratégique*, n° 77, 2010, pp. 121-127.

Lezova, Katarina, « The Notion of Kosovo as a Precedent and the Impact of the Hungarian Minority Issue on Slovakia's Policy towards Kosovo's Independence », *Europe-Asia Studies,* Vol. 65, n° 5, 2013, pp. 965-991.

Lörincz, Julius, « Assisting the Painful Process of Coming in Terms with the Past », *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs,* Vol. 17, 2008, pp. 63-71.

Macek-Mackova, Emanuela, « Challenges in conflic management in multi-ethnic states – the dissolution of Czechoslovakia and Serbia and Montenegro », *Nationalities Papers*, Vol. 39, n° 4, pp. 615-633.

Malenovsky, Jiri, « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie, y compris tracé de la frontière », *Annuaire français de droit international*, Vol. 39, 1993, pp. 305-336.

March, James G., et Olsen, Johan P., « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organization,* Vol. 52, n° 4, 1998, pp. 943-969.

Martinez-Herrera, Enric, et Thomas Jeffrey Miley, « The Constitution and the Politics of National Identity in Spain », *Nation and Nationalism,* Vol. 16, n° 1, 2010, pp. 6-30.

Merlin, Aude et Le Huérou, Anne, « Le conflit tchétchène à l'épreuve de la reconnaissance », *Cultures & Conflits*, Vol. 87, 2012, p. 48

Micu, Mircea, « The Europeanization of Romanian Foreign Policy: Mitigating European and National 'Mifits' in the International Criminal Court and Kosovo Cases », *Romanian Journal of European Affairs,* Vol. 11, n° 4, 2011, p. 50-65.

Miller, J. D. Bruce, « Sovereign as a Source of Vitality for the State », *Review of International Studies*, Vol. 12, 1986, pp.79-89.

Müllerson, Rein, « Precedents in the Mountains: On the Parallels and Uniqueness of the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia », *Chinese Journal of International Law,* Vol. 8, n^{o} 1, 2009, pp. 2–25.

Nielsen, Christian Axboe, « The Kosovo Precedent and the Rhetorical Deployment of Former Yugoslav Analogies in the Cases of Abkhazia and South Ossetia. », *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, 2009, pp. 171–89.

Novak, Miroslav, « Les leçons du divorce tchécoslovaque cinq ans après », *La revue administrative*, 51ème année, n° 303, 1998, pp. 414-419.

Oklopcic, Zoran, « Independence Referendums and democratic Theory in Quebec and Montenegro », *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 18, 2012, pp. 22-42.

Papadimitriou, Dimitris, « The EU's Strategy in the Post-communist Balkans », *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, Vol. 1, n° 3, 2001, pp. 69-94.

Papic, Marko, « "Rolling Up the Sleeves" How EU policy towards Serbia and Montenegro acts as the glue that holds the State Union together? », *Review of European and Russian Affairs,* Vol. 2, n° 2, 2006, pp. 56-80.

Pastorel, Jean-Paul, « Le Principe d'égalité en outre-mer », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012, pp. 73-93.

Pellet, Alain, « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, Vol. 38, n° 1, 1992, pp. 220-238.

Reuchamps, Min et Didier Caluwaert, « Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe ? » *Outre-Terre*, n° 40, 2014, pp. 45–58

Rodrigues, Daniel, « Fédéralisme, conflit ethnique et sécessionnisme : le fédéralisme comme instrument de sécession non-violente », *Fédéralisme Régionalisme,* Vol. 10, 2010.

Rupnik, Jacques, « Un bilan du divorce tchéco-slovaque », *Critique internationale*, Vol. 2, 1999, pp. 91-115.

Sagat, Milan, « Slovak Foreign Policy toward the Western Balkans: Potemkin Villages », *International Issues and Slovak Foreign Policy Afairs,* Vol. 17, 2008, pp. 45-62.

Saideman, Stephen M., « Discrimination in International Relations : Analysing External Support for Ethnic Groups », *Journal of Peace Research*, Vol. 39, n° 1, 2002, pp. 27-50.

Saideman, Stephen M., William R. Ayres, « Pie Crust Promises and the Sources of Foreign Policy: The Limited Impact of Accession and the Priority of Domestic Constituencies », *Foreign Policy Analysis,* Vol. 3, n° 3, 2007, pp. 189-210.

Sanguin, André-Louis et Kveta Kalibova, « Les Hongrois de Slovaquie, problèmes ethno-frontaliers dans l'Europe médiane en mutation », *Annales de Géographie*, n° 601, 1998, pp. 290-317.

Schnapper, Pauline, « Tony Blair et les États-Unis : une vision du monde partagée », *Observatoire de la Société Britannique,* Vol. 1, 2006, pp. 41-52.

Sigurd-Hilde, Paal, « Slovak Nationalism and the Break-Up of Czechoslovakia », *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, n° 4, 1999, pp. 647-665.

Simpson, Gerry J., « Diffusion of Sovereignty: Self-Determination in the Post-Colonial Age », *Stanford Journal of International Law*, Vol. 32, 1996, pp. 255-286.

Sinardet, Dave, « How Linguistically Divided Media Represent Linguistically Divisive Issues. Belgian TV-Debates on Brussels-Halle-Vilvoorde », *Regional & Federal Studies*, Vol. 23, n° 3, 2013, pp. 311-330.

Sokic, Alexandre, « L'euroisation au Monténégro : Une expérience inédite », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1057, 2006, pp. 58-68.

Stein, Eric, « Czecho/Slovakia : Ethnic Conflict, Constitutional Fissure, Negotiated Break-up », *The Journal of Politics*, Vol. 61, n° 2, 1999, pp. 582-583.

Stengers, Jean, « La Reconnaissance *de jure* de l'indépendance du Katanga », *Cahiers d'Histoire du Temps Présent*, Vol. 11, 2003, pp. 177-191.

Strmiska, Zdenek, « Quelques remarques sur "Le divorce tchéco-slovaque" », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 26, n° 2, 1995, pp. 183-194.

Talmon, Stephan. « The Constitutive Versus the Declaratory Theory of Recognition : Tertium Non Datur? », *British Year Book of International Law*, Vol. 75, 2004, pp. 101-181.

Tocci, Nathalie, « EU Intervention in Ethno-political Conflicts : The Cases of Cyprus and Serbia-Montenegro », *European Foreign Affairs Review*, Vol 9, 2004, pp. 551-573.

Toschev, Adrian et Gregory Cheikhameguyaz, « The European Union and the Final Status for Kosovo », *Chicago-Kent Law Review,* Vol. 80, n° 1, 2005, pp. 273-304.

Van Meurs, Wim, « Kosovo's Fifth Anniversary—On the Road to Nowhere? », *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, n° 3-4, 2004, pp. 60-74.

Verhoeven, Joe, « La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau ? », *Annuaire français de droit international*, Vol. 39, 1993, pp. 7-40.

Vickers, Rhiannon, « Blair's Kosovo campaign political communications, the battle for public opinion and foreign policy », *Civil Wars*, Vol. 3, n°1, 2000, pp. 55-70..

Vidmar, Jure, « Remedial Secession in International Law: Theory and (Lack of) Practice », *St Antony's International Review*, Vol. 6, n°1, 2010, pp. 37-56.

Walter, Barbara F., « Building Reputation: Why Governments Fight Some Separatists but Not Others », *American Journal of Political Science,* Vol. 50, n° 2, 2006, pp. 313–330.

Weller, Marc, « Kosovo's final status », *International Affairs*, Vol. 84, n° 6, 2008, pp. 1223-1243.

Wolff, Stefan, « Beyond Ethnic Politics in Central and Eastern Europe », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe,* n° 4, 2002, pp. i-21.

Young, Robert, « How do peaceful secessions happen? », *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 27, n° 4, 1994, pp. 773-792.

Zacher, Mark, « The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force.», *International Organization*, Vol. 55, n° 2, 2001, pp. 215-250.

Autres articles, rapports universitaires et *Working papers* :

Bolton, Grace, et Gezim Visoka, « Recognizing Kosovo's Independence: Remedial Secession or Earned Sovereignty? », Working Paper, n° 11/10, Oxford University, 2010.

Budak, Sevil, « Les Turcs de Bulgarie : entre intégration et isolement », *Nouvelle Europe*, 12 octobre 2010.

Cattaruzza Amaël, « Comprendre le référendum d'autodétermination monténégrin de 2006 », *M@ppemonde*, n° 87, 2007.

Chukov, Vladimir, « The Movement for Rights and Freedoms. Turk Flagman of Bulgarian Post-Totalitarian Liberalism », Center for Regional and Confessional Studies, 2002.

Keating, Joshua, « How to Start Your Own Country in Four Easy Steps », *Foreign Policy Magazine*, 26 février 2008. En ligne, http://foreignpolicy.com/2008/02/26/how-to-start-your-own-country-in-four-easy-steps/. Consulté le 26 janvier 2017.

Musliu, Vjosa, « Western Powers and the break-up of Yugoslavia: Book Review », *International Relations Quarterly*, Vol. 4, n° 3, 2013.

Surroi,Veton, « The Albanian National Question: The Post-Dayton Pay-off », *War Report*, n° 41, mai 1996, pp. 25-26.

Van Meurs, Wim et Yannis Alexandros, *The European Union and the Balkans. From Stabilisation Process to Southeastern Enlargement. Strategy and Recommendations*, Center for Applied Policy Research, Gütersloh-München, septembre 2002.

Van Meurs, Wim et Stefani Weiss, « Qualifying (for) Sovereignty. Kosovo's Post-Status and the Status of EU Conditionnality », Bertelsmann Foundation, Discussion Paper, Gütersloh, décembre 2006.

Vanderveken, Stéphane, « La Naissance d'un État entre Histoire, Légalité, Intérêts et Identités : L'indépendance du Kosovo », Centre Européen de Recherche Internationale et Stratégique, CERIS Research Papers, 2007.

Mémoires universitaires et thèse de doctorat :

Andreacola, Fabien, *La reconnaissance internationale du Somalilad. Étude comparative : la Somalie, le Somaliland et le Puntland* , Mémoire réalisé en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences Politiques à finalité spécialisée, Université de Liège, 2012.

Auclair, Nicolas, *La démocratie et la Loi sur la clarté : réflexions sur la règle de la majorité dans le cadre d'un référendum*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en droit, Université de Montréal, 2002.

Carbonnier, Joakim, *The Decision behind Diplomatic Recognition: A Quantitative Study of Taiwan and Kosovo*, Mémoire réalisé en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences Politiques, Lund University, 2010.

Hickx, Charline, *La politique européenne de reconnaissance étatique à partir des cas de la Tchécoslovaquie et du Monténégro*, Mémoire réalisé en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences Politiques orientation relations internationales, Université Catholique de Louvain, 2012.

Himmrich, Julia L.A., *Germany's Recognition of Kosovo as an Independent State in 2008*, Thèse réalisée en vue de l'obtention du grade de docteur en Sciences Politiques, *London School of Economics*, 2016

Lezova, Katarina, *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State: The Case of Slovakia and the Kosovo Status Process*, Thèse réalisée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences Politique, University of London, 2013.

O'Brien, Heather, *Independence for Kosovo: The Spanish Perspective*, Dissertation - MA History of International Relations, London School of Economics, 2011.

Communication à des colloques :

Armakolas, Ioannis, et Apostolis Karabairis, « Greece - Kosovo: A Complex Relationship » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, pp. 91-119.

Graham, Benjamin et Horne, Benjamin, « Unrecognized States: A Theory of Self-Determination and Foreign Influence », APSA 2011 Annual Meeting Paper, 2012.

Kentas, Giorgos, « Cyprus » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, pp 123-136.

Popescu, Oana, « The Current State of Relations between Romania and Kosovo and Prospects for Evolution » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, pp. 51-73.

Postnikov, Evgeny et Brandon M. Boylan, « The European Union and the Politics of Kosovo Recognition: Domestic Separatism and Institutional Flexibility », Conference paper, European Union Studies Association Biennal Conference, 3-5 mars 2011.

Slavikova, Eliska, « Slovakia and Kosovo: Closer than they seem » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, pp. 31-50.

Tiugea, George-Vadim, « Romania's Attitude towards Kosovo: A Historical and Cultural View » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, pp. 75-89.

Vaquer i Fanés, Jordi, « Spain's Position on Kosovo » in *Kosovo Calling*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society and British Council, 2011, pp. 6-30.

Rapports :

Besson, Éric, « L'inquiétante "rupture tranquille" de monsieur Sarkozy », *L'hebdo des socialistes*, 10 janvier 2007.

Fondation Robert Schuman, « La loi sur le statut des Hongrois d'outre-frontières », Synthèse n° 102, 8 septembre 2003.

International Commission on the Balkans, « The Balkans in Europe's Future », Sofia, 2005.

International Crisis Group, « Montenegro : Time to decide », Balkans Briefing Paper, 18 avril 2001.

International Crisis Group, « Montenegro: settling for independence », Balkans Report, n° 107, 28/03/2001.

International Crisis Group, « Collapse in Kosovo », Europe Report, n° 155, 22 avril 2004.

International Crisis Group, « Montenegro's independence drive », Europe Report, n° 169, Belgrade/Podgorica/Brussels, 7 décembre 2005.

International Crisis Group, « Montenegro's Referendum », Europe Briefing, n° 42, Podgorica /Belgrade/Brussels, 30 mai 2006.

International Crisis Group, « A Kosovo Roadmap (I): Addressing Final Status », Europe Report N° 124, 1er mars 2002.

Kim Julie, « Serbia and Montenegro Union: Background and Pending Dissolution », CRS Report for Congress, 24 mai 2006.

Kosovar Institute for Policy Research and Development, « The Implementation of Agreements of Kosovo-Serbia Political Dialogue », Policy Paper, n° 4/13, 2013.

Migdalovitz, Carol, « Kosovo: Greek and Turkish Perspectives », CRS Report for Congress, mai 1999

OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights, « Republic of Montenegro – Referendum on state-status 21 May 2006 – OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission Final Report », Varsovie, 4 août 2006.

OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights, « Republic of Montenegro- Serbia and Montenegro – Referendum 21 May 2006 – Needs assessment Mission Report », Varsovie, 14 mars 2006.

Rodman, Peter W., John Bolton et Lawrence Eagleburger, « Warning Light on Kosovo », Brookings Institute, 31 janvier 2008.

Shaw, Malcom N., Rosalyn Higgins, François Pellet, Thomas M. Franck et Christian Tomuschat, « L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté », Assemblée Nationale du Québec, 1992.

Steven Woehrel, « Serbia and Montenegro: Current Situation and U.S. Policy », CRS Report for Congress, 21 juin 2006.

Visan, George, « Kosovo's Independence and US-Romanian Relations », Center for European Policy Analysis, 14 mars 2008.

Interventions publiques :

Dion, Stéphane, intervention liminaire au débat « L'avis de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo : quelle signification pour le mouvement souverainiste québécois ? », Université Laval, 10 septembre 2010.
En ligne : https://stephanedion.liberal.ca/articles/l%E2%80%99avis-de-la-cour-internationale-de-justice-sur-le-kosovo-quelle-signification-pour-le-mouvement-souverainiste-quebecois/. Consulté le 28 janvier 2016.

Prodi, Romano, « L'Europe élargie, une politique de proximité comme clé de la stabilité », Sixième conférence mondiale du réseau ECSA (Paix sécurité et stabilité - Dialogue international et rôle de l'UE), Bruxelles, 5 et 6 décembre 2002.
En ligne : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_fr.htm. Page consultée le 8 janvier 2017.

Articles de presse :

« 89 % des Corses contre l'indépendance », *Le Figaro*, 1/10/2008.

« A Challenge to the Future: Kosovo, an Issue Still Waiting for the Solution», *Radio Romania International*, 20/04/2007

« Bulgaria Calls on Kosovo Not to Make Unilateral Declaration on Independence », *Associated Press*, 14 juin 2007

« ETA, Basques, Catalans et José Luis Rodriguez... Monténégro ! », *LatinReporters.com*, 22 mai 2006.

« EU splits on Kosovo recognition », *BBC*, 18 février 2008.

« Greece 'Accepts Kosovo Reality' », *Balkan Insight,* 19 novembre 2008

« Italy: Kosovo Talks Must Continue », B92, 25 juillet 2010.

« La Russie met en garde contre une reconnaissance “illégale” du Kosovo », *La Dépêche du Midi*, 18 janvier 2008

« Le président Sarkozy pour l'indépendance du Kosovo », *L'Obs*, 30/11/2007.

« Les Serbes de Paris manifestent contre l'indépendance du Kosovo », *La Dépêche du midi*, 17/02/2008.

« Pas de reconnaissance immédiate du Kosovo libre », *AFP*, 27 janvier 2008.

« Reaction in quotes: UN legal ruling on Kosovo », *BBC*, 22 juillet 2010.

« Saying No to Kosovo Independence », *BBC News*, 5 mars 2008.

« Serbia’s Neighbours Accept Kosovo », B92, 19 mars 2008.

« Spain in fresh Kosovo statement », *B92*, 24 juillet 2010.

« Spain says won't recognize Kosovo independence », *Reuters*, 18/02/2008.

Antich, Xavier, « Metáforas y cefalópodos », *La Vanguardia*, 26 juillet 2010.

Bilefsky, Dan, « U.S. and Germany to recognize Kosovo independence, diplomats say », *International Herald Tribune*, 25 novembre 2007

Carrell, Severin, « Barroso casts doubt on independent Scotland's EU membership rights », *The Guardian*, 12/09/2012.

Castle, Stephen, « Behind the Scenes, EU Splits over Kosovo », *International Herald Tribune*, 18 février 2008.

Chevènement, Jean-Pierre, « L'indépendance du Kosovo nuirait à l'équilibre européen », *Le Figaro*, 11/12/2007.

Cohen, Roger, « In Balkans Again, Promises, Promises », New York Times, 14 octobre 1998.

Ciobanu, Claudia, « Romania Schizophrenic over Independence », *IPS News agency*, 18 février 2011.

de Quetteville, Harry et Bruno Waterfield, « EU-US showdown with Russia over Kosovo », *The Independent*, 12 décember 2007.

Deniau, Jean-François, « Qui a peur de l'indépendance du Monténégro », *Le Figaro*, 27 mai 2006.

Descourd, Guillaume, « Unesco : l'adhésion du Kosovo rejetée à trois voix près », *Le Figaro*, 9 novembre 2015.

Dupuis, Laurent, « Dans le monde, 135 États reconnaissent la Palestine », *La Croix*, 2 décembre 2012.

Glenny, Misha, « Black Cloud over the Balkans », *New Statesman*, 6 décembre 2007.

Gros-Verheyde, Nicolas, « Mission EULEX Kosovo : Derniers documents approuvés, la mission peut être lancée », *Bruxelles2*, 15 février 2008.

Moreau Guilhem et Vilaweb.cat, « Le droit à l'autodétermination: les dix questions clés », *Atlasocio.com*, 31 août 2015.

Nougayrède, Nathalie, « Une "prison secrète" américaine a existé dans un camp de l'OTAN au Kosovo », *Le Monde*, 26-27 novembre 2007.

Ourdan, Rémy, « WikiLeaks : Nicolas Sarkozy, "l'Américain" », *Le Monde*, 30 novembre 2010.

Retman, Andrew et Ekrem Krasniqi, « EU Splinter Group Emerges on Kosovo », *EU Observer*, 1er avril 2007.

Rivkin, David B. et Casey Lee A., « The Legal Case Against Palestinian Statehood. », *Wall Street Journal*, 20 septembre 2011.

Vallely, Paul, « The Big Question: Why are so many countries opposed to Kosovo gaining its independence? », *The Independent*, 19 février 2008.

Vasovic, Aleksandar, « Serbs Mull Over Partitioning Kosovo », *Balkan Insight*, 17 septembre 2007.

Sources primaires

Documents officiels :

Cour internationale de justice (CIJ) :

CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit des États-Unis d'Amérique, 17 avril 2009.

CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit de la Roumanie, 9 juin 2009.

CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 17 avril 2009.

CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé écrit de la République de Chypre, 3 avril 2009.

CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé oral de la République de Bulgarie auprès de la CIJ par M. Zlatko Dimitroff, 4 décembre 2009.

CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé oral de la République de Chypre auprès de la CIJ par M. James Droushiotis, 7 décembre 2009.

CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Exposé oral de la République française auprès de la CIJ par Mme Edwige Belliard, CR 2009/31 décembre 2009.

CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, déclaration de James Crawford en tant que membre de la délégation britannique à la CIJ, CR 2009/32, Cour internationale de Justice, pp. 43-44.

Nations-Unies :

Nations-Unies, *Charte des Nations-Unies*, San Francisco, 26 juin 1945.

Nations-Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, New York, Publication des Nations-Unies, 1966.

Nations-Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, New York, Publication des Nations-Unies, 1966.

Nations-Unies, Conférence mondiale des Nations-Unies sur les droits de l'homme, déclaration et programme d'action de Vienne, 25 juin 1993, 32 ILM 1661 (1993).

Nations-Unies, « Rapport de M. Kai Eide, envoyé spécial au Kosovo », 7 octobre 2005, S/2005/635.

Nations-Unies, « Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo », 26 mars 2007, S/2007/168.

Nations-Unies, Assemblée générale, « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, New York, 14 décembre 1960.

Nations-Unies, Assemblée générale, « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la charte des Nations-Unies », Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, New York, 24 octobre 1970.

Nations-Unies, Assemblée générale, « Documents concernant la demande d'avis consultatif présentée par l'Assemblée générale », A/63/195, New York, 22 août 2008.

Nations-Unies, Assemblée générale, « L'Assemblée remet la Polynésie française sur la liste des territoires à décoloniser et fixe la date de la troisième Conférence sur les petits États insulaires », AG/11374, 17 mai 2013.

Nations-Unies, Conseil de sécurité, Résolution 1244, 10 juin 1999, S/RES/1244.

Nations-Unies, Conseil de Sécurité, « Rapport de la Troika Union Européenne/États-Unis/Russie sur le Kosovo », S/2007/723, New York, 10 décembre 2007.

Nations-Unies, Conseil de sécurité, « Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo », 26 mars 2007, S/2007/168.

Nations-Unies, Conseil de Sécurité, 5839ème Séance, New York, S/PV.5839, 18 février 2008.

Nations-Unies/Secrétariat général, « Le secrétaire général se félicite de l'accord sur la nouvelle initiative concernant le Kosovo », SG/SM/11111, 1er août 2007.

Union Européenne :

CEE, « Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère », Copenhague, 23 juillet 1973, Bulletin des Communautés européennes, septembre 1973, n° 9, pp. 14-23.

Union Européenne, « Une Europe sûre dans un monde meilleur : Stratégie Européenne de Sécurité », 12 décembre 2003.

Conseil de l'Union européenne, 2851ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, C/08/41, Bruxelles, 18 février 2008.

Conseil de l'Union européenne, « Déclaration de Mme Catherine Ashton, Haute Représentante, au nom de l'Union européenne, sur l'avis consultatif de la Cour internationale de justice », Bruxelles, 22 juillet 2010

Conseil européen, Conclusions de la présidence, Stockholm, 23-24 mars 2001.

Parlement européen, « Résolution sur la situation au Kosovo », Strasbourg, 15/02/2001.

Parlement européen, « Résolution du Parlement européen sur la situation au Kosovo », 1er avril 2004.

Parlement européen, « Résolution du Parlement européen sur l'état de l'intégration régionale dans les Balkans occidentaux », 14 avril 2005.

Parlement européen/Service de presse, « Débat sur la politique étrangère de l'UE pour 2007 », 29 mars 2007.

Divers :

Accord sur les principes des relations de la Serbie et du Monténégro, Belgrade, 14 mars 2002. En ligne : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/serbie-montenegro-accord2002.htm. Consulté le 27 janvier 2017.

Commission de Venise, « Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums adopté par la Commission de Venise lors de sa 65e session plénière », CDL-AD(2005)041, Venise, 16-17 décembre 2005.
En ligne : http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)041-f.aspx. Consulté le 27 janvier 2017.

Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 1, 7 décembre 1991.

Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 4 sur la reconnaissance internationale de la République socialiste de Bosnie-Herzégovine par la Communauté européenne et ses États membres, 11 janvier 1992.

Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 5 sur la reconnaissance de la République de Croatie par la Communauté européenne et ses États membres, 11 janvier 1992.

Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n° 6 sur la reconnaissance de la République socialiste de Macédoine par la Communauté européenne et ses États membres, 11 janvier 1992.

Convention de Montevideo, Convention sur les Droits et Devoirs des États. Montevideo, 1933.

Groupe de contact, Principes directeurs du Groupe de contact en vue d'un règlement du statut du Kosovo, 2 novembre 2005.

République de Chypre, Ministre des Affaires étrangères, « Cyprus' position on Kosovo », 20 novembre 2007.

République de Chypre, Ministre des Affaires étrangères, « Foreign Minister: Cyprus will not recognize Kosovo », 8 avril 2008.

République hellénique, Ministère des Affaires étrangères, « Statements of FM Ms. Bakoyannis following the EU General Affairs and External Relations Council », 19 février 2008.

Documents Wikileaks (département d'État américain) :

Ambassade américaine à Bucarest, « Romania pledges support on Kosovo independence during Wisner visit », ID 06Bucharest881, 30 May 2006.

Ambassade américaine à Bratislava, « President and PM improvise on Kosovo », 6 octobre 2006, ID 06Bratislava807.

Ambassade américaine à Bratislava, « Slovak MFA supports EU positions on Kosovo », 10 janvier 2007, ID 07BRATISLAVA16_a.

Ambassade américaine à Madrid, « Spanish reaction to Kosovo's independence », 21 février 2008, ID 08MADRID186_a.

Ambassade américaine de Madrid, « Vice President Biden's March 28 meeting with Prime Minister Jose Luis Rodriguez Zapatero », 7 avril 2009, ID 09SANTIAGO331_a.

Interviews réalisées dans le cadre de la thèse :

Représentants ou diplomates d'États étudiés :

Dimitar Stanchev, diplomate à la représentation permanente de la Bulgarie auprès de l'Union européenne. Interview réalisée à Bruxelles le 5 février 2016

Jean de Ruyt, Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne de 2007 à 2011. Interview réalisée à Bruxelles le 2 mars 2016.

Un ancien diplomate français, en poste au Kosovo durant les discussions autour de statut final, désirant garder l'anonymat. Interview réalisée à Bruxelles le 12 décembre 2016.

Isabelle Dumont, diplomate française chargée des Balkans de 2001 à 2007 puis membre du cabinet du ministre des Affaires étrangères jusqu'en 2009. Isabelle Dumont est aujourd'hui ambassadrice de France en Ukraine. Interview réalisée par téléphone le 26 décembre 2016.

Un diplomate français désirant garder l'anonymat. Interview réalisée à Paris le 1er janvier 2017

Gilles Pernet, administrateur civil à la Délégation aux affaires stratégie (DAS) du ministère français de la Défense. De 1998 à 2011, il y est chargé des relations avec les membres de l'OTAN et de l'UE ainsi qu'avec les États candidats à ces organisations. Interview réalisée par téléphone le 5 janvier 2017.

Un diplomate espagnol. Interview réalisée à Bruxelles le 14 février 2017.

Observateurs, universitaire et experts :

Stéphane Paquin, Professeur à École nationale d'administration publique (ENAP). Interview réalisée à Sherbrooke le 6 novembre 2010.

Cyril Trépier, chargé de cours à l'Université Cergy-Pontoise. Interview réalisée par Skype le 6 novembre 2015.

Fredrick Wesslau, ancien conseillé du représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour le Kosovo et chef de la MINUK au Kosovo Joachim Rücker. Interview réalisée à Bruxelles le 24 février 2016.

Dusan Reljic, responsable du bureau du *SWP - Stiftung Wissenschaft und Politik* à Bruxelles. Interview réalisée à Bruxelles le 9 février 2016.

Vjosa Musliu, Professeure à la *Vrije Universiteit Brussels*. Interview réalisée à Bruxelles le 8 mars 2016.

Bruno Coppieters, Professeur à la *Vrije Universiteit Brussels*. Interview réalisée à Bruxelles le 8 mars 2016.

Michel Liégeois, Professeur à l'Université catholique de Louvain. Interview réalisée à Louvain-la-Neuve le 12 mai 2016.

James Ker-Lindsay, professeur à la London School of Economics. Interviews réalisés par Skype les 7 juillet et 17 août 2016.

Albert Royo, secrétaire général de Diplocat (diplomatie catalane). Interview réalisée par Skype le 28 septembre 2016.

Katarina Lezova, auteure d'une thèse de doctorat consacrée à la reconnaissance du Kosovo par la Slovaquie. Interview réalisée par Skype le 14 septembre 2016

Julia Himmlich, auteure d'une thèse de doctorat consacrée à la reconnaissance du Kosovo par l'Allemagne. Interview réalisée par Skype le 25 octobre 2016.

Un diplomate européen ayant préféré garder l'anonymat. Interview réalisée à Bruxelles le 12 décembre 2016.