

# LE KOSOVO : UN TEST POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

PAR

MARCELO G. KOHEN (1)

## INTRODUCTION

L'œuvre du dédicataire de cet ouvrage collectif est immense. Parmi les vastes domaines dans lesquels Victor-Yves Ghebali a excellé, les organisations internationales, les questions relatives aux minorités et la situation aux Balkans occupent une place éminente. Pour m'associer à l'hommage rendu à notre cher collègue, je vais aborder un sujet ayant trait à ces différents domaines : la manière dont la communauté internationale envisage de régler la question du Kosovo.

Au moment où ces lignes sont écrites, l'adoption du «statut définitif» du Kosovo demeure une inconnue. L'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le processus sur le statut futur du Kosovo, M. Martti Ahtisaari, a présenté son projet le 26 janvier 2007 au «Groupe de contact» (Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Italie, Royaume-Uni et Russie). Le 2 février 2007, M. Ahtisaari a présenté son plan au gouvernement serbe à Belgrade et au Président et à l'«Equipe d'unité» à Pristina. Ces grandes lignes ont été rendues publiques le même jour. Les mots «indépendance» et «souveraineté» ne sont pas inscrits. L'appartenance du Kosovo à la Serbie, comme il était de rigueur de le remarquer dans les documents onusiens précédents, non plus. On connaît les positions diamétralement opposées des principales parties : la Serbie persiste au maintien du Kosovo sous sa souveraineté, les représentants de la majorité de la population du Kosovo souhaitent

---

(1) Professeur de droit international, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève.

l'indépendance. L'envoyé spécial a présenté son plan le résumant comme suit :

*«The aim of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement is to define the provisions necessary for a future Kosovo that is viable, sustainable and stable. It includes detailed measures to ensure the promotion and protection of the rights of communities and their members, the effective decentralization of government, and the preservation and protection of cultural and religious heritage. In addition, the Settlement prescribes constitutional, economic and security provisions, all of which are aimed at contributing to the development of a multi-ethnic, democratic and prosperous Kosovo. An important element of the Settlement is the mandate provided for a future international civilian and military presence in Kosovo, to supervise implementation of the Settlement and assist the competent Kosovo authorities in ensuring peace and stability throughout Kosovo. The provisions of the Settlement will take precedence over all other legal provisions in Kosovo» (2).*

De prime abord, on peut rester perplexé devant le manque délimité de clarté de cette formule. Pourtant, le document est moins ambigu qu'il ne le paraît. Le Conseil de sécurité devrait se prononcer sur ce projet le 2 mars 2007, soit un mois après que le texte de la présente contribution a été rédigé. La position que le Conseil adoptera servira de test de l'attitude de la communauté internationale en matière de sécession. Cette contribution se propose d'examiner le contenu véritable du projet Ahtisaari quant à la nature de l'entité qui naîtrait s'il était mis en œuvre, ainsi que ses implications tant particulières à la question du Kosovo qu'au phénomène sécessionniste en général.

Afin d'évaluer le plan Ahtisaari, il convient de rappeler brièvement le statut juridique du territoire et le processus qui a mené la communauté internationale à proposer un règlement de la question du Kosovo sur la base d'un nouveau régime pour ce territoire.

## I. – LES DONNÉES DE BASE

Le Kosovo est une province de la République de Serbie. Il est reconnu comme telle par les Nations Unies. Les Albanais sont majoritaires au Kosovo et constituent donc une minorité nationale en Serbie. Sous prétexte des discriminations et des mauvais traitements infligés à la minorité serbe par la majorité albanaise, le gouvernement serbe décida, à partir de 1989, de limiter, de suspendre,

---

(2) United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo, *The Status Proposal. Executive Summary*, disponible at : <http://www.unosek.org/unosek/index.html>.

e puis d'abroger le régime d'autonomie dont jouissait le Kosovo. En effet, la Constitution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie de 1974 avait étendu les droits des provinces autonomes de Voïvodine et du Kosovo et institué une représentation égalitaire des républiques et des provinces autonomes dans les organes fédéraux avec un droit de veto (3). De la sorte, même si ces deux provinces autonomes au sein de la Serbie n'avaient pas le statut de Républiques, comme celui de la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie et la Slovénie, elles se trouvaient dans la pratique sur un pied d'égalité avec ces dernières, avec l'exception notable qu'un droit de sécession – reconnu pour les Républiques – ne leur était pas octroyé.

On connaît le processus de dislocation de la République socialiste fédérative de Yougoslavie commencé par la proclamation des indépendances de la Slovénie et de la Croatie le 25 juin 1991 et continué par celles de la Bosnie-Herzégovine et de la Macédoine plus tard. Dès le début des années quatre-vingt-dix, le mouvement indépendantiste albanais est parvenu à établir des structures de gouvernement et de gestion parallèles par des moyens pacifiques. Le 22 septembre 1991, l'indépendance est proclamée, laquelle est uniquement reconnue par l'Albanie (4). L'Armée de libération du Kosovo (ci-après UCK), mouvement séparatiste pratiquant la lutte armée et le terrorisme, est apparue sur la scène ultérieurement et est parvenue à contrôler des parties du territoire de la province. Le gouvernement de M. Milosevic a procédé à une répression sanglante de la population albanaise du Kosovo, et a ainsi commis des violations graves du droit humanitaire applicable à des conflits armés ne présentant pas un caractère international, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Les résolutions du Conseil de sécurité ont ainsi condamné tant l'usage excessif et indiscriminé de la force par la police, les unités de sécurité et l'armée serbes, que les actes de terrorisme commis par l'UCK (résolutions 1160 du 31 mars 1998 et 1199 du 23 septembre 1998). Les mêmes constats ont été faits par

---

(3) Voir les articles pertinents de la Constitution de la RSFY de 1974, de la République socialiste de Serbie de 1974, de la Province socialiste autonome du Kosovo de 1974, ainsi que les amendements à la Constitution de la Serbie de 1989, in : KRIEGER H. (éd.), *The Kosovo Conflict and International Law. An Analytical Documentation 1974-1999*, C.U.P., Cambridge, 2001, pp. 2-8.

(4) Cf. la déclaration de l'Assemblée du peuple d'Albanie du 22 octobre 2001. Nations Unies, doc A/C.1/50/4, 26 octobre 2001, Annexe (reproduit aussi *ibid.*, pp. 12-13).

la Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo (ci-après KVM) (5). On peut donc résumer la situation au Kosovo avant le 24 mars 1999 comme celle d'un conflit armé interne dans lequel les deux parties combattantes n'ont pas respecté les dispositions essentielles du droit humanitaire, prenant notamment pour cible la population civile. Certes, la puissance de feu étant très inégale, c'est-à-dire largement favorable aux forces serbes, le nombre de victimes albanaises a été manifestement supérieur à celui des victimes serbes. Si après la menace d'emploi de la force par l'OTAN en octobre 1998 on a pu constater une certaine amélioration sur le terrain et la conclusion d'un cessez-le feu, la situation s'est dégradée dès le début 1999 au fur et à mesure qu'on approchait de l'expiration des différents ultimatums lancés par l'OTAN au gouvernement de Belgrade pour aboutir à un accord. Chaque partie essayait en effet d'améliorer sa situation sur le plan militaire. Le document qui décrit le mieux et de façon impartiale la situation précédant les bombardements de l'OTAN est le Rapport du Secrétaire général Kofi Annan du 17 mars 1999, établi en application des résolutions du Conseil de sécurité 1160 (1998), 1199 (1998) et 1203 (1998) (6). Entre le 20 janvier et le 17 mars, le Haut Commissariat pour les droits de l'homme avait répertorié un peu moins d'une centaine de civils morts violemment, onze enlèvements, des attentats contre des établissements commerciaux, de centaines de détentions arbitraires, de mauvais traitements et de nouveaux déplacements de populations dus à la reprise des hostilités entre unités paramilitaires albanaises et forces serbes. Les victimes se comptaient parmi les populations albanaises et serbes, mais surtout parmi les premières. Comme le résume le document susmentionné :

«Du fait de la montée de la tension au Kosovo, le nombre de troupes yougoslaves déployées sur le terrain est maintenant cinq fois supérieur au niveau convenu. Les unités paramilitaires albanaises du Kosovo consolident leur présence dans tout le pays, y compris dans des zones qu'elles ne tenaient pas précédemment. De ce fait, les combats se sont étendus à des zones qui n'avaient pas pré-

---

(5) Nous citerons à titre d'exemple ce que la KVM affirmait au début 1999 : «KVMwishes to state that irresponsible actions by the KLA since yesterday morning are the main reasons for a considerable increase of tension in Kosovo. (...) KVM wishes to make it clear that it finds the reaction by Yugoslavian authorities to these KLA provocations has been up to this point very restrained» (OSCE, KVM, *Press Release*, n° 08/99, Pristina, le 9 janvier 1999). Comme on le sait, les forces yougoslaves ont adopté par la suite un comportement bien différent, dont le massacre de Racak en février 1999 a constitué le point culminant.

(6) Nations Unies, doc. S/1999/293 du 17 mars 1999.

cédemment été touchées par les hostilités, ce qui conduit à une détérioration accrue de la situation et à de nouveaux déplacements de population civile» (7).

Les «Accords de Rambouillet», concoctés par le Groupe de contact prévoyaient un volet civil et un volet militaire. La Russie n'avait pas donné son accord pour ce dernier. Les Accords de Rambouillet comportaient comme points essentiels les suivants : 1) établissement d'un régime d'autonomie «substantielle» pour le Kosovo dans le cadre du respect de la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie; 2) trois ans après l'entrée en vigueur des accords, l'établissement d'un mécanisme en vue d'un règlement définitif, «sur la base de la volonté du peuple, de l'avis des autorités compétentes, des efforts accomplis par chacune des Parties dans la mise en œuvre du présent Accord, et de l'Acte final de Helsinki»; et 3) l'établissement sur le terrain d'une force militaire sous la direction de l'OTAN, ayant notamment un droit de passage illimité sur l'ensemble du territoire de la RFY (8). Au moins deux de ces trois points ont motivé le rejet du gouvernement de Belgrade, lequel a conduit au début des opérations militaires aériennes de l'OTAN le 24 mars 1999. Cette action de l'OTAN a eu comme réaction le déclenchement par les forces serbes d'une sanglante action, qui a produit plus de dix mille morts et l'expulsion en masse de centaines de milliers de personnes.

La Résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 était censée apporter la «solution politique» à la crise du Kosovo. Elle a été le produit de l'acceptation par le gouvernement yougoslave de la proposition présentée à Belgrade par le Président finlandais Martti Ahtisaari, au nom de l'Union européenne, et par l'émissaire russe Victor Tchernomyrdine. Cette résolution ne peut être considérée, ni comme la légalisation de l'imposition des conditions de l'OTAN par la contrainte, ni comme la légalisation *a posteriori* de l'emploi de la force par l'OTAN. Elle a été adoptée une fois les bombardements de l'OTAN terminés et le retrait des forces militaires, paramilitaires et de police serbes entamé. Elle entérine l'accord trouvé au sein du G-8 entre les principaux membres de l'OTAN et la Russie.

La résolution 1244 (1999) reste en deçà de ce que prévoyaient les «Accords» de Rambouillet. Elle ne contient aucune référence au

---

(7) *Ibid.*, para. 33.

(8) *Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo*, 23 février 1999, Nations Unies, document S/1999/648.

«peuple» du Kosovo, elle ne fixe pas de délai pour le règlement définitif et ne donne pas à l'OTAN un droit de passage sur le reste du territoire dès lors RFY. Tout en établissant l'administration du territoire par les Nations Unies (MINUK) et confiant la sécurité à une force internationale commandée par l'OTAN (KFOR), la résolution 1244 (1999) affirme de manière claire «l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres États de la région, au sens de l'Acte final d'Helsinki et de l'annexe 2 à la présente résolution». Quant à l'avenir, la résolution se propose de «[f]aciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet [et à] un stade final, superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique» (9). C'est de la mise en œuvre de cette disposition dont il s'agit actuellement.

## II. – INCONTESTABLEMENT, LE PLAN AHTISAARI PROPOSE L'INDÉPENDANCE

D'une certaine manière, on peut considérer que le plan proposé par l'Envoyé spécial est tributaire du caractère flou de la résolution 1244 (1999) elle-même. Après tout, la Résolution 1244 (1999) ne préjuge rien sur le «règlement définitif», autrement dit, sur la solution à trouver une fois finie l'étape provisoire d'administration internationale fondée sur une «autonomie substantielle». Elle se borne à dire qu'il faudrait tenir compte des Accords de Rambouillet, ce qui pourrait porter à croire que la décision doit se fonder sur «[1] la volonté du peuple, [2] l'avis des autorités compétentes, [3] [l]es efforts accomplis par chacune des Parties dans la mise en œuvre du présent Accord, et [4] l'Acte final de Helsinki».

S'il est vrai que le plan Ahtisaari, pour être en pleine conformité avec la perspective globale de la Résolution 1244 (1999), aurait dû plutôt être concentré sur un régime d'autonomie dans le cadre de l'Etat auquel la province appartient, il n'en demeure pas moins que l'Envoyé spécial dispose d'une large liberté pour faire des propositions. La question clé cependant est que, si on ne trouve pas un

---

(9) Point 11 e) et f) du dispositif de la Résolution 1244 (1999).

autre fondement juridique à l'indépendance du Kosovo, toute proposition sur l'avenir du Kosovo qui comporte la création d'un État souverain – même si certaines de ses compétences sont limitées – doit obtenir l'approbation de l'État auquel le territoire appartient pour être conforme au droit international.

Dans le plan Ahtisaari, même si le mot «indépendance» n'est pas prononcé, la substance y est. En effet, le plan :

- 1) ne mentionne nullement l'appartenance du Kosovo à la Serbie,
- 2) mentionne explicitement, en revanche, que le Kosovo ne pourra pas s'unifier avec un autre État ou des parties d'un autre État,
- 3) explicite qu'il pourra conclure des traités internationaux,
- 4) explicite qu'il pourra demander l'admission aux organisations internationales,
- 5) permet d'établir une Constitution élaborée et adoptée uniquement par les «Kosovars», qui n'est pas subordonnée au régime juridique d'aucun organe étatique,
- 6) détermine que le Kosovo assumera une partie de la dette extérieure de la Serbie, comme il se fait dans les cas de succession d'États, en prenant en considération les principes utilisés pour la distribution de la dette extérieure dans le cas de la succession de la République socialiste fédérative de Yougoslavie.

Il s'agit là, clairement et incontestablement, d'attributs de la souveraineté. Il est vrai que l'on trouve des entités infra-étatiques (donc non-souveraines) capables de conclure des traités et d'être membres des organisations. Exemples des premiers, les États membres d'une fédération dans la plupart des régimes fédéraux existants. Exemples des premiers et des seconds, certains territoires à statut spécial, comme Hong-Kong, ou jouissant d'une large autonomie dans le cadre d'un État, comme les Antilles néerlandaises ou le Groenland. Ce sont des cas dans lesquels la compétence pour conclure des traités ou participer à des organisations internationales est limitée. Rien de tel pour le Kosovo dans le projet Ahtisaari.

La condition de cette indépendance qui n'ose pas dire le mot serait essentiellement le respect des droits des minorités, l'élargissement de certaines municipalités serbes et la création d'une région autonome pour la population serbe, laquelle pourrait avoir des liens spéciaux avec la Serbie. Cela ressemble comme deux gouttes d'eau

à ce que l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et ses annexes, paraphés à Dayton (Ohio) le 21 novembre 1995 et signés à Paris le 14 décembre 1995, a prévu pour la *Republika Srpska* (10). Le plan comporte d'autres engagements internationaux que le nouvel Etat devra assumer, dans des domaines tels que la sécurité, les langues, la culture, les garanties du respect des droits fondamentaux et autres. Cela ne signifie pas pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un Etat indépendant. Des exemples semblables de restrictions à certaines compétences ou décisions souveraines des Etats existent déjà. L'Autriche, l'Allemagne en son temps, Chypre, la Bosnie-Herzégovine n'en sont que quelques uns.

### III. – S'AGIT-IL DE L'APPLICATION DU DROIT D'AUTODÉTERMINATION AU KOSOVO ?

Il n'est pas très clair si les Accords de Rambouillet, en déclarant tenir compte de «la volonté du peuple», visent le terme «peuple» dans le sens juridique international du terme (peuples comme les sujets titulaires du droit à l'autodétermination) ou comme un simple équivalent de l'ensemble des habitants du territoire. La langue du texte est l'Anglais et l'on sait que dans cette langue le terme «people» a davantage de signification que son équivalent en français. L'interprétation du texte dans son contexte va davantage dans le sens de la simple référence à la population du territoire, puisque sa volonté doit simplement être prise en considération avec d'autres paramètres, tels que l'avis des autorités compétentes (ce qui comprend aussi bien les autorités locales que nationales, c'est-à-dire, pour ces dernières, les autorités serbes). S'il s'agissait d'un peuple ayant droit à l'autodétermination, il aurait droit à décider de son sort sans aucune dépendance aux avis des autres. Qui plus est, la référence à l'Acte final de Helsinki de 1975 de la CSCE, qui met l'accent sur le respect de l'intégrité territoriale et l'intangibilité des frontières confirme cette appréciation. Enfin, si les habitants du Kosovo étaient un «peuple» au sens juridique international du terme, ils auraient entière liberté de décider s'ils souhaitent être indépendants, s'associer librement à un Etat ou s'intégrer à un

---

(10) Annexe 4 de l'Accord-cadre général, article III, paragraphe 2, lettre a), Nations Unies, doc. A/50/790 et S/1995/999 du 30 novembre 1995.

Etat, en vertu de leur droit à disposer d'eux-mêmes (11). Or, le plan Ahtisaari exclut explicitement la possibilité de toute association ou intégration avec un autre Etat.

Comme on le sait, le droit international n'accorde pas un droit à la sécession aux populations existantes au sein d'un Etat du seul fait qu'elles souhaitent devenir indépendantes (12). Si « tous les peuples ont droit à disposer d'eux-mêmes », comme l'affirment de manière solennelle d'innombrables instruments internationaux, le droit international tel qu'il s'est dégagé de la pratique internationale au cours de la dernière moitié du siècle dernier est très restrictif quant à la qualification de « peuple » accordée à une collectivité humaine. En dehors des cas des peuples soumis à une domination coloniale ou étrangère, ou des Etats qui reconnaissent être constitués par une pluralité de peuples, la règle est de considérer comme « peuple » l'ensemble de la population d'un Etat déjà souverain (13).

La doctrine a cependant mentionné une exception possible à cette règle. Ce serait le cas de la « sécession remède », qui serait implicitement consacré dans un paragraphe de la Déclaration relative aux principes du droit international adoptée par la Résolution 2625 (XXV). Le paragraphe en question se lit comme suit :

« 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 Etat souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité des droits 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 ».

Ce paragraphe fut alors interprété comme autorisant la sécession dans les cas où un Etat souverain ne se comporterait pas conformément au principe en question et ne serait pas doté d'un gouvernement représentatif de l'ensemble du peuple. Cette interprétation ne nous paraît pas conforme au reste du chapitre de la Déclaration consacré à l'autodétermination et encore moins à la pratique suivie

---

(11) « La création d'un Etat souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un Etat indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même ». Déclaration de principes de droit international contenue dans la Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970.

(12) Voir sur la question : KOHEN M.G. (éd.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, xxxvi + 510p.

(13) Pour une analyse de la question, cf. KOHEN, Marcelo G, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, PUF., Paris, 1997, pp. 407-416 et 418-423.

par les Etats. On sait que le paragraphe en question visait l'Afrique du Sud, mais il ne s'agissait point de légitimer une quelconque sécession de la part de la majorité du peuple sud-africain, privé à cette époque de représentativité. Curieusement, c'était le gouvernement minoritaire qui favorisait une politique de «sécession» à travers la création des bantoustans.

Même si l'on interprète de manière très large ce paragraphe, il n'est pas applicable à la population albanaise du Kosovo : celle-ci a systématiquement boycotté les élections yougoslaves et constitué depuis presque une décennie un appareil étatique parallèle, avec son gouvernement élu, ses mairies, ses écoles, son université, etc. Même privée de l'autonomie de la province, la population albanaise du Kosovo aurait pu par exemple participer aux élections fédérales et municipales. Vu leur nombre, ils auraient pu constituer un groupe relativement important au Parlement fédéral et diriger «officiellement» de nombreuses mairies. Ils ne l'ont pas fait, parce qu'ils ne voulaient pas reconnaître par là leur appartenance à la Yougoslavie. Il s'agit là d'un choix politique délibéré, que l'on peut politiquement partager ou non, mais qui a des conséquences juridiques importantes pour ce qui concerne le défaut ou non de représentativité d'une forme de gouvernement à l'égard de l'ensemble de la population.

En outre, on sait que la reconnaissance internationale de la qualité de peuple joue un rôle majeur, comme en témoigne la pratique de la décolonisation ou la reconnaissance du peuple palestinien, par exemple (14). Cette reconnaissance se fait tant sur le plan universel (les Nations Unies) que régional. Aucune résolution des Nations Unies, que ce soit du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, pas davantage que de l'OSCE, ne reconnaît l'existence d'un «peuple kosovar» ayant droit à l'autodétermination. Les résolutions du Conseil de sécurité, ainsi que celles de l'OSCE, insistent au contraire sur le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la RFY.

La pratique onusienne, hors du contexte de la décolonisation, confirme elle aussi la vision de la notion juridique de peuple que nous avons exposée. On peut mentionner le refus de la reconnaissance de Biafra, des Etats bantoustans créés par l'Afrique du Sud

---

(14) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, *Recueil*, 2004, pp. 182-183, para. 118.

ou de la menace de non-reconnaissance des éventuelles entités créées à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine ou dans l'espace anciennement soviétique. L'ensemble de cette pratique va dans le sens de l'équation : «Un Etat = un peuple».

Par ailleurs, les Accords de Rambouillet se réfèrent aux «efforts accomplis par chacune des Parties dans la mise en œuvre du présent Accord» comme critère à prendre en considération pour la définition du statut «définitif». Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'un des principes fondamentaux du droit international contemporain, ayant un caractère impératif et *erga omnes*, ne peut être assujéti à aucune condition, que les peuples se conforment ou non aux autres règles de droit international. De deux choses l'une : soit on dispose du droit à l'autodétermination, soit on ne l'a pas. Le respect ou non par le titulaire de ce droit des autres règles pertinentes du droit international est une autre chose. En cas de non-respect de ces dernières, les conséquences sont celles qui découlent du droit pertinent, mais ne modifient en rien le caractère de titulaire (ou non) du droit à l'autodétermination. Il en va de même pour le titulaire de la souveraineté territoriale : le non-respect des autres règles de droit international sur le territoire en cause n'entraîne pas la perte de la souveraineté, il entraîne les différentes conséquences découlant de la responsabilité internationale des Etats et éventuellement des mesures prises pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

#### IV. — CHANGEMENT DE CAP DANS LA POLITIQUE TRADITIONNELLE DE L'ONU À L'ÉGARD DE LA SÉCESSION ?

Dans une phrase devenue célèbre, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies U Thant avait affirmé qu'«il ne saurait y avoir d'équivoque possible en ce qui concerne l'attitude de l'Organisation des Nations Unies quand il s'agit de la sécession d'une région donnée d'un État Membre. En sa qualité d'Organisation internationale, l'ONU n'a jamais accepté, n'accepte pas et n'acceptera jamais, je pense, le principe de la sécession d'une partie d'un de ses États Membres» (15).

---

(15) «Conférence de presse du Secrétaire général», *ONU Chronique mensuelle*, vol. 7 : 2, 1970, p. 39.

Bien qu'insistant formellement ne pas vouloir favoriser aucune des deux options en présence quant au statut définitif, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union européenne ont à peine caché leur préférence pour l'indépendance. On pouvait deviner l'issue du processus de Vienne visant à établir ce statut définitif. Le plan propose l'indépendance et s'il n'y a pas d'accord lors des négociations entre la partie «kosovare» et la partie «serbe», ce sera de la responsabilité de la Serbie, laquelle ne pourra pas prétendre devenir membre de l'OTAN ou de l'Union européenne. A cela s'est ajouté un soutien à peine voilé à la tenue du référendum au Monténégro qui conduit celui-ci à l'indépendance. Pour sa part, le message aux «Kosovars» est que : «independence must be earned»; en d'autres termes : si vous agissez convenablement, vous l'aurez. L'essentiel de la position du gouvernement américain se résume dans la phrase suivante :

*«[T]he final result should respect the basic facts of Kosovo today – 90 percent of the people are ethnic Albanians who were treated cruelly, even viciously, by the government of Slobodan Milosevic» (16).*

On relèvera encore une contradiction flagrante du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique lorsqu'il affirme à travers le Sous-secrétaire Burns, en charge du dossier du Kosovo : «*There shall be no change in the internationally recognized borders of any of the states in the region and certainly no change to the borders of the Kosovo itself*» (17). De deux choses l'une : ou bien le Sous-secrétaire Burns ne considère pas la Serbie comme l'un des Etats de la région, ou bien il ne s'aperçoit pas qu'un Kosovo indépendant implique une modification (et substantielle!) de la frontière «internationalement reconnue» de la Serbie.

Quant à l'Union européenne, elle a insisté à peine un mois avant l'annonce du plan Ahtisaari aux parties pour «que les dispositions du règlement de la question du statut futur soient claires» (18). On ne sait pas si l'Union européenne est satisfaite de l'œuvre de M. Ahtisaari. Elle parle d'un grand projet «qui permette de réaliser

---

(16) U.S. Department of State, *Hearing on Kosovo: A Way Forward?*, R. Nicholas BURNS, Under Secretary for Political Affairs, remarks as prepared before the Senate Committee on Foreign Relations, Washington D.C., 8 novembre 2005, disponible at : <http://www.state.gov/p/us/rm/2005/56602.htm>.

(17) «U.S., Europe Reject Partitioning Kosovo, Burns Says. Under-secretary of state outlines final-status talks in press conference», disponible at : <http://usinfo.state.gov/eur/Archive/2005/Nov/09-138593.html>.

(18) Conseil de l'Union européenne, conclusions de la Présidence, 15 décembre 2006, doc. 16879/06, para. 45.

la perspective européenne du Kosovo» (19), chant de sirène qui cache mal la perspective étatique envisagée pour le territoire.

La fuite en avant vers une proposition d'indépendance cache encore l'échec de la communauté internationale pour faire régner le respect des droits fondamentaux de la personne humaine sur un territoire sous administration de l'ONU. Le bilan après sept ans d'administration internationale du Kosovo est sombre. Si le régime de Milosevic avait gravement violé les droits de la Province en supprimant son autonomie et en réprimant farouchement les aspirations séparatistes, au point de commettre des crimes contre l'humanité, la présence internationale n'a pas réussi à rétablir la situation d'un Kosovo dans lequel les différentes communautés peuvent vivre ensemble. Pis encore, de graves exactions ont continué de se perpétrer, ce sont seulement les victimes qui ont changé.

Il est préoccupant de constater la fâcheuse tendance des grandes puissances et des Nations Unies elles-mêmes de proposer la séparation ethnique comme règlement des conflits. C'était le cas de la Bosnie-Herzégovine avec les Accords de Dayton/Paris, celui du Chypre avec le Plan Annan et aujourd'hui celui du Kosovo avec le Plan Ahtisaari. Les résultats sautent aux yeux. Dayton/Paris n'a fait que consacrer territorialement le résultat des atrocités commises sur le terrain. Le Plan Annan pour Chypre visait aussi à pérenniser la partition de l'île à l'intérieur de l'Etat. Le Plan Ahtisaari, s'il est appliqué, consacrerait définitivement le partage ethnique du Kosovo.

Malgré cette politique inconstante des Nations Unies pour le Kosovo, ce serait exagéré d'affirmer que les Nations Unies sont passées à l'encouragement de la sécession. Les formes sont pour l'instant sauvées, dans la mesure où l'on fait pression sur la Serbie pour qu'elle accepte la perte de son territoire. Le Rubicon serait uniquement franchie, si le Conseil de sécurité prétendrait avoir le droit de décider seul du sort du territoire. Le Conseil de sécurité ne pourrait décider de son propre chef de la souveraineté d'un territoire faisant partie d'un Etat membre des Nations Unies. Le chapitre VII de la Charte, ni d'ailleurs aucune autre disposition de celle-ci, n'a conféré au Conseil de sécurité un tel pouvoir. L'on veut pour preuve les précisions du Conseil de sécurité lorsqu'il a procédé à un simple processus de démarcation d'une frontière. Il s'agissait de la frontière

---

(19) *Ibid.*

entre l'Iraq et le Koweït, après la fin de l'occupation. Le Conseil de sécurité a insisté en effet sur le fait qu'il s'agissait d'une opération technique de démarcation d'une frontière déjà délimitée par un accord conclu entre les parties le 4 octobre 1963. Ainsi, dans sa Résolution 833 (1993) du 27 mai 1993 concernant les travaux de la Commission de démarcation créée par le Secrétaire général, le Conseil de sécurité rappela :

«[Q]u'à travers le processus de démarcation, la Commission de démarcation de la frontière ne procédait à aucune réattribution de territoire entre le Koweït et l'Iraq, mais menait seulement à bien, pour la première fois, la tâche technique nécessaire à la démarcation des coordonnées précises de la frontière définie dans le 'Procès-verbal d'accord entre l'Etat du Koweït et la République d'Iraq [de 1963]' » (20).

Si le Conseil de sécurité a cru nécessaire d'affirmer qu'il ne s'agissait pas d'une nouvelle attribution de territoire, c'est parce qu'il a considéré qu'une telle «réattribution» (autrement dit, un transfert de souveraineté) irait au-delà de ses compétences. La démarche du Conseil confirme ainsi que cet organe ne dispose pas du pouvoir, au titre des sanctions prévues aux articles 41 et 42 de la Charte ou en vertu de n'importe quelle autre compétence implicite ou explicite, de décider de la perte d'une partie du territoire d'un Etat, fût-il même un agresseur ou un responsable de violations graves des droits fondamentaux de la personne humaine.

Quoi qu'il en soit, force est de constater que la politique onusienne envers le Kosovo ne peut objectivement – et malheureusement – que stimuler la politique du pire de certains mouvements séparatistes. Le message est donc que «plus ça va mal, plus vous avez des chances de parvenir à vos fins». Davantage encore, un autre signal lamentable que l'on donne est celui selon lequel si les actions violentes – d'où qu'elles viennent – parviennent à un découpage territorial de nature ethnique, la communauté internationale consacrera ce partage comme moyen de mettre un terme au conflit.

#### CONCLUSION

Au point de vue juridique, seulement deux possibilités existent pour justifier l'indépendance du Kosovo. Soit le titulaire de la sou-

---

(20) On trouve le même texte dans la Résolution 773 (1992) du 26 août 1992.

veraineté territoriale – la Serbie – consent à la séparation d'une partie de son territoire, soit la communauté internationale reconnaît sur ce territoire l'existence d'un peuple titulaire du droit à l'autodétermination. Aucune autre voie ne serait conforme au droit international.

A défaut de consentement serbe, la seule voie ouverte pour imposer l'indépendance du Kosovo serait donc la reconnaissance de ses habitants comme constituant un «peuple» au sens juridique international du terme. Mais cette qualification lui a jusqu'à présent été déniée. Un revirement soudain de la communauté internationale apparaîtrait tout simplement comme un pur artifice juridique cachant à peine son véritable dessein politique. En effet, rien n'a changé entre le moment où la communauté internationale a pris les résolutions qui sont à la base du processus menant à la détermination du statut futur du Kosovo et aujourd'hui. Il s'agit de la même population, établie sur le même territoire. Même l'argument de la souffrance érigée en faux élément transformateur des *minorités en peuple* ne saurait être invoqué : tout de suite après la fin du bombardement de l'OTAN de 1999 et l'expulsion massive des Albanais du Kosovo par les forces du régime de M. Milosevic, la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 a continué de parler du respect de l'intégrité territoriale et n'a pas qualifié cette population comme «peuple», contrairement à ce qui faisait la proposition d'accord de Rambouillet.

Certains appelleront le plan Ahtisaari «un chef d'œuvre diplomatique». En réalité, il est loin de l'être. Ce n'est pas parce qu'on n'appelle pas ce que l'on propose par son nom que l'on parviendra à une solution de compromis, si tant est que la bonne diplomatie est synonyme de compromis. Tout au plus, il s'agit d'un appel à l'une des parties à abandonner ses positions tout en évitant une humiliation majeure. On peut se demander si la poursuite de la nouvelle balkanisation des Balkans poussée aux extrêmes contribue véritablement à la stabilité, à la promotion du développement et au respect des droits fondamentaux de la personne humaine. Malheureusement, la situation actuelle ne permet pas de l'affirmer. Répéter la mauvaise expérience de la Bosnie-Herzégovine dans un territoire encore moins viable ne semble pas être la meilleure solution.

