

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

Qui reconnaît l'indépendance du Kosovo doit en assumer les conséquences

Par Pierre Jolicoeur
Professeur de science politique au Collège militaire royal du Canada à Kingston

Après 2 ans de pourparlers marqués par l'impossibilité de parvenir à un consensus international quant au statut politique de la province, le Kosovo a unilatéralement déclaré son indépendance le 17 février 2008, une indépendance que le Canada a officiellement reconnue un mois plus tard, le 18 mars 2008. Le 24 octobre 2005, le Conseil de sécurité des Nations unies avait décidé d'ouvrir des négociations sur le statut politique du Kosovo et désigné Martti Ahtisaari, ancien Président finlandais, comme envoyé spécial. Ces négociations, menées entre février 2006 et mars 2007 à Vienne, par des représentants de Belgrade et de Pristina, sous la présidence de Ahtisaari, n'ont toutefois pas permis de rapprocher les positions des deux parties. Faute d'un accord entre Belgrade et Pristina, Ahtisaari a élaboré un Projet de statut pour le Kosovo, à savoir un statut d'« indépendance sous supervision internationale », présenté au Conseil de sécurité en mars 2007. Devant l'objection de certains États membres, notamment la Russie, la situation pètinait depuis.

Depuis l'ouverture des pourparlers visant à déterminer ce statut politique il y a deux ans, la Russie et la Serbie affirment que la solution retenue pour le Kosovo constituera un précédent et aura une portée universelle. À l'inverse, de nombreux États ayant reconnu l'indépendance du Kosovo, dont le Canada, les États-Unis, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et une trentaine d'autres, prétendent que le Kosovo constitue un cas unique en son espèce et que, par conséquent, l'indépendance kosovare ne saurait être considérée comme un précédent. À y regarder de plus près, la thèse d'un Kosovo indépendant comme précédent s'avère fondée à plusieurs égards, ce qui remet en question les bases normatives de la position canadienne.

Nier le précédent du cas kosovar revient à nier l'existence du droit international

La vie internationale est faite de précédents. La notion même de « droit international » implique le développement de règles et de normes basées sur une jurisprudence, à savoir les décisions et les actions passées prises par les États dans les enceintes internationales. En fait, le droit international n'est rien d'autre que la codification et la normalisation de divers précédents. Vouloir régler un nouveau problème de portée internationale par une solution inédite ne peut donc créer un précédent. L'idée même de vouloir résoudre un problème

exceptionnel sans que la résolution ne soit considérée comme un précédent constitue un contresens.

Il est difficile de justifier le statut de non-précédent du Kosovo en évoquant simplement le caractère particulier de la région eu égard au fait qu'elle possède une histoire et une population propres. Certes, le Kosovo constitue une entité distincte, mais n'est-ce pas le lot de toutes les régions du monde? Tous les peuples et toutes les régions possèdent de tels éléments historiques ou géographiques distincts. Si le caractère unique du Kosovo ne repose que sur ce type de considérations, cela enlève toute valeur heuristique à l'énoncé. La conséquence en serait qu'aucun principe de droit international forgé pour une situation précise ne pourrait s'appliquer à une autre. Ceci rendrait désuète l'idée même du droit international.

Les frappes otaniennes contre la Yougoslavie : un autre précédent

Il est important de souligner que l'intervention de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie (RFY) a déjà créé un précédent en 1999. En effet, jamais une alliance militaire défensive n'était jusqu'alors intervenue hors de son territoire contre un État souverain qui, de surcroît, ne menaçait aucun de ses États membres, au nom d'une cause humanitaire. C'est en effet pour venir en aide à une population en danger, les Kosovars albanais, que l'OTAN a bombardé la RFY. Cette intervention de l'OTAN avait à l'époque suscité une vive opposition de certains États, dont la Russie et la Chine, qui voyaient là un dangereux précédent. L'opposition était si vive qu'aucun consensus n'a pu émerger au Conseil de sécurité des Nations unies et que cette intervention s'est faite sans mandat international. Rappelons également que ce n'est qu'après 78 jours de bombardements et après la signature d'une trêve entre la RFY et l'OTAN que le Conseil de sécurité a adopté la Résolution 1244 cautionnant a posteriori cette intervention de l'OTAN.

Jusqu'à tout récemment, c'était en termes d'« intervention militaire non autorisée par le Conseil de sécurité » ou d'« intervention illégale » que le « précédent du Kosovo » était vu par maints observateurs. C'est également en ces termes qu'il était invoqué pour d'autres situations potentiellement analogues, comme par exemple au Timor oriental ou plus récemment au Darfour. Certains ont suggéré d'enchâsser ce précédent dans la Charte des Nations unies. La plupart des analystes restaient toutefois prudents, craignant que cela ne conduise certains États ou coalitions d'États à se sentir autorisés à intervenir à leur guise dans des pays tiers, diluant ainsi le sacro-saint principe de la

non-ingérence dans les affaires internes et du respect de la souveraineté des États membres de l'ONU.

En dépit de sa non-conformité au droit international, cette intervention doit dès lors être qualifiée de précédent, comme l'a d'ailleurs fait le Sénat canadien dans un rapport sur la question. Ce cas a, par la suite, été retenu par certains faucons de l'administration américaine en 2003 pour justifier la guerre contre l'Irak, une intervention qui, elle non plus, ne fut sanctionnée par l'ONU qu'après la capitulation de l'État qui en faisait l'objet. Dans la même logique, la Fédération de Russie, un État pourtant fermement opposé à l'intervention de l'OTAN en 1999, n'a pas hésité à évoquer le cas du Kosovo pour justifier la brutalité de son intervention en Tchétchénie. Comme ces exemples le montrent bien, une fois qu'un précédent est créé, ses auteurs n'en sont plus les maîtres. Ceci montre en quelque sorte que l'abandon des contraintes légales par certains peut être exploité de maintes façons par d'autres.

La boîte de Pandore de la reconnaissance de l'indépendance kosovare

Malgré l'indéniable précédent créé en 1999, le Conseil de sécurité a toutefois évité d'aller un pas plus loin en refusant de reconnaître l'indépendance d'un territoire toujours contesté par l'État souverain auquel il appartient. En effet, lorsque que la Résolution 1244 fut adoptée en juin 1999, il a très clairement été établi que le Kosovo faisait toujours partie de la RFY qui était à l'époque constituée de la Serbie, du Kosovo, et du Monténégro. L'objectif était notamment d'éviter d'ouvrir la boîte de Pandore de la révision des frontières sur la base de l'ethnicité. Aujourd'hui, comment éviter que les Albanais de Macédoine, qui forment un tiers de la population de l'ancienne république yougoslave de Macédoine, ne déclarent leur indépendance dans un proche avenir, alors que les Albanais du Kosovo ne constituaient qu'un cinquième de la population de Serbie? Comment s'assurer que des irrédentistes serbes de Bosnie – qui ont leur propre entité politique et qui n'ont jamais voulu faire fonctionner l'État fédéral bosniaque, imposé par les Accords de Dayton en 1995 – ne déclareront pas à leur tour leur indépendance et leur annexion à la Serbie dans les prochaines semaines? Que dire enfin des Serbes du Kosovo, qui n'ont jamais voulu cette partition de la Serbie et cherchent très majoritairement leur rattachement à la mère patrie?

Ce cas des Serbes du Kosovo montre à lui seul les contradictions de la nouvelle situation. Pour régler un problème de violation des droits de la personne, l'oppression des Kosovars albanais par les Serbes à l'époque de Slobodan Milosevic, certains États transforment aujourd'hui le droit international en abandonnant le principe du jus cogens appliqué jusqu'alors. Il s'agit du principe développé à l'époque de la décolonisation en Amérique latine, repris après la Seconde Guerre mondiale, selon lequel un État nouvellement reconnu le soit dans les frontières utilisées par le régime précédent. La reconnaissance de l'indépendance kosovare au détriment de ce

principe risque de reproduire des discriminations à l'endroit d'une autre minorité, en l'occurrence les Serbes du Kosovo. Les deux principes évoqués pour refuser de modifier les frontières délimitant le Kosovo et la Serbie, ce qui permettrait d'inclure les Serbes kosovars en Serbie, sont l'intangibilité des frontières et le refus de cautionner la partition ethnique. Or ces deux principes sont eux-mêmes violés par la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo puisqu'elle modifie précisément les frontières de l'État de la Serbie au nom de la protection d'une communauté particulière.

Enfin, on ne peut passer sous silence l'inévitable cascade de revendications qui surgira, et qui a déjà commencé à se faire entendre, dans les autres territoires contestés de ce monde, à commencer par les quatre républiques sécessionnistes existant sur le territoire de la Communauté des États indépendants (CEI) et maintes fois comparées au cas kosovar par le Premier ministre russe Vladimir Poutine. Certes, la situation de ces républiques sécessionnistes est différente, mais on ne peut empêcher les dirigeants de ces entités d'y voir suffisamment de similitudes pour évoquer le précédent du Kosovo afin de revendiquer un traitement comparable. Si le fait que la Serbie n'exerce plus sa souveraineté sur le Kosovo depuis huit ans suffit pour justifier la recommandation d'indépendance pour le Kosovo, les quinze années d'indépendance de facto des républiques sécessionnistes de la CEI peuvent difficilement être ignorées.

Risques potentiels pour le Canada?

Le Ministre canadien des Affaires étrangères, Maxime Bernier, a sans doute raison d'affirmer qu'il est difficile d'établir des parallèles entre la situation des Albanais du Kosovo et celle des Québécois au Canada. Bernier évoque le caractère unique du Kosovo basé sur « sa récente histoire, marquée par la guerre et l'épuration ethnique, le rôle joué subséquemment par l'ONU et l'OTAN dans l'administration et la sécurité du territoire » (Le Devoir, 19 mars 2008). Cependant, le caractère particulier d'une situation ne saurait empêcher qu'elle constitue un précédent. De ce fait, la reconnaissance de l'indépendance unilatérale du Kosovo en 2008 risque de créer un problème au Canada, si la question de la souveraineté du Québec devait revenir à l'ordre du jour. Qu'il le veuille ou non, le Canada a reconnu un nouvel État indépendant, alors que ce territoire est toujours revendiqué par l'État – souverain – qui en était jusqu'alors officiellement le titulaire.