



UNIVERSITÉ  
PANTHÉON-ASSAS  
- PARIS II -

**BANQUE DES MÉMOIRES**

**Master de Droit international public  
Dirigé par Yves Nouvel et Carlo Santulli  
2015**

***Les séparations d'États dans l'Union  
européenne***

**Charles-Emmanuel Detry**

**Sous la direction de Gérard Cahin**

J'adresse tous mes remerciements à M. le Professeur Gérard Cahin pour la qualité de ses enseignements et pour sa disponibilité et sa bienveillance dans l'accompagnement de ce mémoire.

Au terme de cette dernière année de master, je souhaite également assurer les membres de ma famille, parents et grands-parents, de ma reconnaissance et de mon affection pour leur total soutien au cours de mes études.

## **Introduction**

*Actualité et place du phénomène dans les relations internationales*

*Paradoxes et enjeux propres à l'Union européenne*

*Position du problème en droit international*

## **Partie I. Le démembrement d'un État de l'Union européenne**

### **Titre 1. La séparation d'une collectivité de son État d'origine**

*Chapitre 1. Caractéristiques des collectivités potentiellement séparatistes dans l'Union européenne*

*Chapitre 2. Appréhension par le droit international et européen des séparations d'États*

### **Titre 2. Les options d'autodétermination de la collectivité séparatiste**

*Chapitre 1. L'accession à l'indépendance comme nouvel État*

*Chapitre 2. L'intégration à un autre État membre de l'Union*

## **Partie II. Le destin de la collectivité séparatiste dans l'Union européenne**

### **Titre 1. Les solutions suggérées par la pratique internationale**

*Chapitre 1. L'indétermination du droit applicable à l'Union européenne*

*Chapitre 2. L'appartenance aux organisations internationales après une séparation d'États*

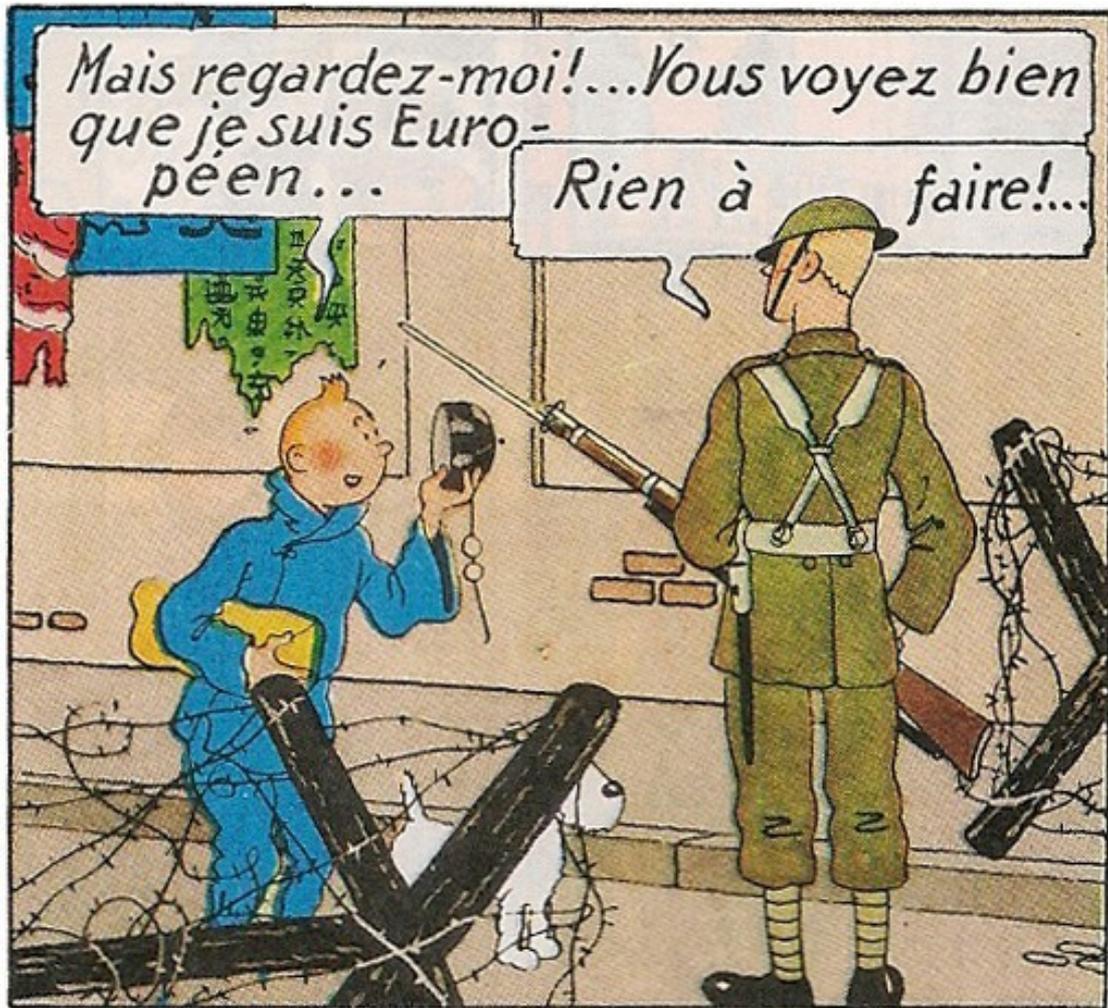
### **Titre 2. Les aménagements envisageables à raison de la nature particulière de l'Union**

*Chapitre 1. L'Union européenne, « objet politique non identifié »*

*Chapitre 2. Les solutions inspirées par le modèle de la Fédération*

## **Conclusion**

Note : une table des matières complète est disponible à la fin du mémoire.



Hergé, *Le Lotus bleu*, Bruxelles, Casterman, 1946, p. 31.

---

## INTRODUCTION

---

Jean Monnet a résumé sa conception de la construction européenne par cette formule lapidaire : « nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes ». Soixante-cinq ans plus tard, le point de vue du droit international demeure différent sur la question : puisque la forme étatique reste la seule configuration par laquelle les peuples deviennent pleinement aptes à la vie internationale, c'est bien la « coalition » des États qui permet l'« union » des hommes. C'est ainsi que l'Union européenne fut fondée par un traité, acte parfaitement interétatique par lequel ses membres appellent à l'« union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »<sup>1</sup>, sans pouvoir évidemment préciser quels peuples il s'agit d'unir. Or, dans un monde qui compte près de quatre fois plus d'États en 2015 qu'il n'en rassemblait à la fin de la Seconde Guerre mondiale, nombreuses sont toujours les collectivités qui aspirent à grossir leurs rangs en accédant à cette qualité, si l'on en juge par la proportion importante des membres des Nations Unies encore travaillés à ce jour par des mouvements séparatistes.

En effet, dans la mesure où les espaces non territorialisés se font rares, l'apparition d'un nouvel État procède normalement du démembrement d'un État existant. Les Européens, marqués depuis vingt-cinq ans par les séquelles de l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie, ont une expérience récente et dramatique du processus. Après la déclaration d'indépendance du Kosovo, l'historien Jean-Arnault Dérens avait estimé qu'il ne fallait pas y voir « la dernière pièce du puzzle post-yougoslave, mais la première pièce d'une nouvelle fragmentation »<sup>2</sup>, prédiction que semblent confirmer les récents événements d'Ukraine. Un vif débat porte sur le rôle joué par l'Union européenne dans la crise qui a conduit au rattachement de la Crimée à la Russie et à un conflit d'indépendance dans le Donbass ; mais à tort ou à raison, l'Union européenne est aussi fréquemment accusée, à trop vouloir l'unité des États membres, de saper l'unité *au sein* des États membres – en bref, d'alimenter les tendances séparatistes dont les voisins de l'« autre Europe » n'ont pas le monopole et qui semblent également grandissantes parmi les Vingt-Huit.

---

<sup>1</sup>Perspective tracée par le préambule du Traité sur l'Union européenne et aujourd'hui récusée par certains États membres : le Premier ministre britannique David Cameron a fait un cheval de bataille de la suppression de cette formule des traités européens, le gouvernement néerlandais ayant lui aussi exprimé récemment ses réticences.

<sup>2</sup>Cité dans T. GARCIN, « Vers une Europe de plus en plus fragmentée ? », *Diploweb.com*, 24 août 2011.

**Actualité et place du phénomène dans les relations internationales.** À cet égard, les deux dernières années ont été riches en virtualités dissolvantes, dans une Union elle-même désavouée par une partie importante de ses citoyens aux dernières élections européennes. En Belgique, les nationalistes flamands ont pris la présidence du gouvernement flamand et fait leur entrée au gouvernement fédéral ; les indépendantistes écossais ont perdu de peu un référendum d'autodétermination, mais largement remporté chez eux les élections générales qui, en reconduisant David Cameron et son projet de consultation sur le maintien de la Grande-Bretagne dans l'Union européenne, ont acté la rupture politique entre l'Écosse et le reste du royaume ; enfin les séparatistes catalans, enhardis par l'expérience écossaise, ont envisagé un coup de force suspendu aux décisions du Tribunal constitutionnel de Madrid et de l'électeur, qui se prononcera aux échéances régionales ce 27 septembre 2015.

Ces mouvements ont la caractéristique d'engranger des succès par la voie des urnes, sans recourir à la violence et dans le cadre démocratique relativement apaisé de leur État et de l'Union européenne elle-même. En cela ils s'éloignent de la problématique séparatiste classique, généralement peu sympathique aux États et aux organisations internationales, car perçue comme une menace à la paix et à la sécurité ; à l'échelle du continent, ils tendent à se distinguer d'un ethno-régionalisme plus ancien, marginal et radical (l' « Europe aux cent drapeaux »<sup>3</sup>). Inscrits dans le réveil des nationalismes, que la Guerre froide avait éclipsés au profit du clivage Est-Ouest et qui ont favorisé l'apparition d'une vingtaine d'États depuis lors, ils n'en inquiètent pas moins juristes et politologues. On verra dans le nationalisme, selon les auteurs, un vecteur de régression tribale et d'atomisation de la société internationale, un révélateur parmi d'autres de la « fin des territoires »<sup>4</sup> ou une « configuration centrale de la modernité »<sup>5</sup>, dans le contexte d'une mondialisation aux effets ambigus, porteuse d'uniformisation comme de réaffirmation des particularismes.

Émiettement de la société internationale d'une part, intégration régionale de l'autre : voilà bien en effet deux phénomènes apparemment contradictoires mais également vigoureux dans les relations internationales contemporaines, en particulier sur le Vieux Continent. L'Union européenne, qui est le prototype du second, semble gagnée par la menace du premier.

---

<sup>3</sup>Titre de l'œuvre principale de Yann Fouéré, promoteur du nationalisme breton et d'une construction européenne fondée sur les ethnies, parue en 1968.

<sup>4</sup>Ainsi à propos de la résurgence de la problématique de l'identité : « Les discours identitaires s'en saisissent pour étendre au territoire la qualité indiscutable d'attribut naturel et de l'identité revendiquée. La stratégie qui en dérive est claire et de plus en plus répandue : à une identité doit correspondre un territoire. La logique d'échec et d'aporie dans laquelle elle s'inscrit marque, d'une autre manière, la fin des territoires. » Voir B. BADIE, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, CNRS éd., 2013, p. 101.

<sup>5</sup>A. DIECKHOFF, *La Nation dans tous ses États*, Paris, Flammarion, 2012, 334 p.

On pourra y voir un avatar de la mondialisation, dont l'Union participe, et qui soumet le modèle étatique classique, tiraillé par des forces opposées, à une double épreuve<sup>6</sup> : en voie de prolifération, celui-ci fait la démonstration d'une popularité persistante mais peut aussi sembler, comme la monnaie, perdre de sa valeur par trop-plein ; sur le chemin de l'intégration, il apparaît à la recherche de son propre dépassement mais demeure le cadre de référence, y compris au sein d'une Union européenne de plus en plus contestée. À ceux qui font le constat d'un affaiblissement de l'État et taxent le projet étatique des séparatistes d'anachronisme dérisoire, ces derniers répondent, non sans malice : « je croirai à l'affaiblissement de l'État le jour où je verrai un État renoncer à être un État »<sup>7</sup>.

**Paradoxes et enjeux propres à l'Union européenne.** Bien au contraire, les mouvements nationalistes ne voient aucune contradiction entre leur aspiration à la vie étatique et l'existence de l'Union européenne. Si le thème de l'Europe des régions, mis à la mode il y a quelques décennies, n'a occasionné que des changements institutionnels modestes eu égard à l'ambition révolutionnaire de certains de ses promoteurs, on sait que depuis le traité de Maastricht, le principe de subsidiarité est mis à l'honneur et le Comité des Régions associe des entités infra-étatiques au processus décisionnel européen ; celles-ci ont ouvert des représentations à Bruxelles et tâchent de se faire entendre dans la galaxie des lobbies, tandis que des partis autonomistes ou indépendantistes, rassemblés au sein de l'Alliance libre européenne, forment un groupe au Parlement européen avec les écologistes.

Mais plus qu'une caisse de résonance, l'Union européenne peut être perçue comme le filet de sécurité des acrobaties séparatistes. L'accès à un marché unique de plus de 500 millions d'habitants, mais aussi à ceux des États tiers avec lesquels l'Union a conclu des accords de libre-échange, de partenariat économique ou désormais de protection des investissements, représenterait naturellement un gage de survie économique pour un nouvel État, qui y trouverait des débouchés pour ses exportations et le rendrait plus attractif pour les IDE en provenance des États extérieurs à l'Union. Dans son étreinte protectrice, *size doesn't matter*<sup>8</sup> : les petits États pourraient prospérer tout en atténuant considérablement les conséquences de la séparation, qui reviendrait plus à faire chambre à part dans l'édifice communautaire qu'à affronter une procédure de divorce acrimonieuse. Les indépendantistes se

---

6À ce sujet v. S. SUR, « L'État entre l'éclatement et la mondialisation », *R.B.D.I.*, 1997-1, pp. 5-20.

7 « Au nom de quoi nous, Catalans, n'aurions-nous pas droit à un État ? », *Le Monde*, 2 novembre 2005.

8F. HILL et J. SHAPIRO, « Size Doesn't Matter. Why Scotland Won't Be Europe's Last Region to Seek Independence », *Foreign Affairs*, 15 septembre 2014.

veulent ainsi nationalistes *et* europhiles<sup>9</sup>, au prix d'un paradoxe apparent : chercher la rupture avec sa capitale pour mieux s'engager avec elle dans une « union sans cesse plus étroite ».

Cependant, et là est un autre paradoxe, la construction communautaire complique la tâche des séparatistes et apparaît cette fois comme le filet qui les retient captifs de leur État parent : peut-être le nouvel État souhaiterait-il demeurer dans l'Union, mais la sortie de l'Union s'imposerait au nouvel État. Dans le silence des traités sur cette question, telle est du moins l'analyse de la Commission européenne. « Si une partie du territoire d'un État membre cessait d'appartenir à cet État pour devenir un nouvel État indépendant, les traités ne s'appliqueraient plus à ce territoire. En d'autres mots, un nouvel État indépendant deviendrait, du fait de son indépendance, un pays tiers à l'égard de l'UE et les traités ne s'appliqueraient plus sur son territoire »<sup>10</sup>, a estimé l'ex-président Barroso en réponse à une question de la Chambre des Lords britannique.

Le nouvel État devrait ainsi se porter candidat selon la procédure ordinaire prévue par l'article 49 du traité sur l'Union européenne, laquelle implique la ratification de l'accord d'adhésion par l'ensemble des États membres. Dès lors, son destin reposerait entre les mains de son ancienne capitale et de celles qui, souhaitant détourner leurs propres séparatistes de leur projet étatique, pourraient refuser l'entrée aux séparatistes des pays voisins<sup>11</sup>. Aussi les auteurs les plus hostiles à la cause des nationalistes voient-ils dans le refus d'une réintégration automatique d'un État à l'Union, le meilleur moyen de contrecarrer leurs projets<sup>12</sup>.

Or, d'un point de vue plus pragmatique, il peut être difficile d'accepter l'idée qu'une

---

<sup>9</sup>Depuis la fin des années 80, le *Scottish National Party* s'est converti à un projet d' « *Independence in Europe* » et défend les mérites de la participation d'une Écosse indépendante à l'UE (v. *Scotland in the European Union*, document publié par le gouvernement écossais en 2013, <<http://www.gov.scot/Resource/0043/00439166.pdf>>). En Belgique, l'Alliance néo-flamande se dit « convaincue que la Flandre doit pouvoir obtenir une voix à part entière au sein de l'Union européenne » (v. <<http://international.n-va.be/fr/a-propos/faq>>). En janvier 2013, le Parlement de Catalogne a voté une « déclaration de souveraineté » qui précise : « nous défendons et promouvons les principes fondateurs de l'Union européenne » (v. *Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya*, <[http://www.parlament.cat/actualitat/R5\\_X\\_sobirania.pdf](http://www.parlament.cat/actualitat/R5_X_sobirania.pdf)>).

<sup>10</sup>« *If part of the territory of a Member State would cease to be part of that state because it were to become a new independent state, the Treaties would no longer apply to that territory. In other words, a new independent state would, by the fact of its independence, become a third country with respect to the EU and the Treaties would no longer apply on its territory.* » Lettre de Jose Manuel Barroso à Lord Tugendhat du 12 octobre 2012.

<sup>11</sup>Sans aller jusqu'à menacer de bloquer l'entrée d'une Écosse indépendante dans l'Union européenne, le gouvernement espagnol avait estimé, lors de la campagne du référendum d'autodétermination, que les négociations prendraient « des années », entre autres déclarations alarmistes. V. « Spain says it could take independent Scotland years to win EU membership », *The Guardian*, 17 septembre 2014.

<sup>12</sup>Dans un éditorial moralisateur sur l'indépendantisme catalan, J. H. H. WEILER écrit : « *Europe should not seem like a Nirvana for that form of irredentist Eurotribalism which contradicts the deep values and needs of the Union. The assumption of automatic membership in the Union should be decisively squelched by the countries from whom secession is threatened and if their leaders, for internal political reasons, lack the courage so to say, by other Member States of the Union, France in the lead* » V. « *Catalonian Independence and the European Union* », *E.J.I.L.*, 2012, vol. 23, n° 4, pp. 910-912.

région ayant, au titre de son appartenance à un État membre, été intégrée de longue date à l'Union européenne, puisse s'en retrouver « exclue » du jour au lendemain du fait de sa séparation avec son État d'origine. Concrètement, une rupture brutale « sur le coup de minuit » paraît totalement impraticable au vu de la densité des relations juridiques de toutes natures qui existent entre les États membres et leurs nationaux en vertu du droit européen ; et que dire de la situation, certes purement théorique, dans laquelle Bruxelles (et avec elle, l'ancien bureau de M. Barroso...<sup>13</sup>) se retrouverait, selon quelque scénario de démembrement de la Belgique, incluse dans un nouvel État, qu'il faudrait considérer comme tiers vis à vis de l'Union ?

Cette solution semble en outre aller à l'encontre d'une certaine idéologie de l'irréversibilité caractéristique de la construction européenne, qui a été bâtie sur les théories néo-fonctionnalistes postulant un effet d'engrenage de l'intégration économique vers l'intégration politique (la « méthode des petits pas »)<sup>14</sup>. Il serait étonnant, enfin, que l'Union européenne mette demain des bâtons dans les roues aux séparatistes de ses propres États membres (du moins une fois un certain palier franchi dans l'entreprise indépendantiste) alors qu'elle avait adopté hier la méthode inverse lors de l'éclatement de la Yougoslavie, la perspective d'adhésion ayant été utilisée *in fine* comme instrument d'une politique de stabilisation du processus de fragmentation<sup>15</sup> – certes davantage comme un expédient, faute de prise réelle sur les événements dans les Balkans, et avec des résultats pour le moins mitigés<sup>16</sup>.

Du reste, les indépendantistes sont conscients du pouvoir de dissuasion de ce scénario sur l'opinion publique. Ils objectent qu'au regard des grandes difficultés pratiques qu'occasionnerait l'« expulsion » des collectivités séparatistes de l'Union, mais aussi compte tenu de la nature particulière de la construction communautaire, une procédure d'adhésion dérogatoire, voire une succession « automatique » aux traités européens, s'imposerait en réponse à une situation requalifiée d'« élargissement intérieur »<sup>17</sup>.

---

13 Comme le remarque de façon amusante D. EDWARD, « EU Law and the Separation of Member States », *Fordham International Law Journal*, 2013, vol. 36, n° 5, p. 1166.

14 Il est vrai que cette idéologie n'est plus traduite dans le droit positif depuis l'insertion par le traité de Lisbonne de l'art. 50 TUE, auquel nous consacrerons de plus amples développements ci-dessous.

15 V. CONSTANTINESCO, « La politique de l'Union européenne face au phénomène de la fragmentation des États : de l'ex-Yougoslavie aux Balkans occidentaux » in S. PIERRÉ-CAPS, J.-D. MOUTON (dir.), *États fragmentés*, Presses Universitaires de Nancy, 2012.

16 V. à ce sujet J.-A. DÉRENS, « Les Balkans occidentaux et la faillite du processus d'élargissement européen », *Politique étrangère*, 2015/1, pp. 173-186.

17 J. MATAS I DALMASES et al., *The Internal Enlargement of the European Union. Analysis of the legal and political consequences for the European Union in the case of a member state's secession or dissolution*, Centre Maurits Coppieters, 2011, 69 p.

**Position du problème en droit international.** Il n'est pas inutile, à titre préliminaire, d'apporter certaines précisions sur le vocabulaire employé. En parlant, dans le titre de ce travail, de « séparations d'États », nous avons choisi de reprendre la terminologie de la convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978 dont l'article 34 trouve à s'appliquer « lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister ». Selon une distinction classique, le premier cas de figure (survie de l'État prédécesseur) est qualifié de sécession, le second (disparition de l'État prédécesseur) de scission. « Sécession » et « scission » sont donc des espèces du genre « séparation », qui est le terme générique que nous utiliserons pour ne pas préjuger de la qualification des divers cas envisagés en scission ou en sécession, sauf pour les développements concernant plus spécifiquement cette dernière figure. Des termes comme « démembrement » ou « dislocation » pourront aussi être utilisés ici ou là comme synonymes de séparation ; nous n'y attachons pas de signification juridique particulière. Enfin, à la différence de certains auteurs<sup>18</sup>, nous n'utiliserons pas un vocabulaire différent selon que le processus d'indépendance est consensuel ou unilatéral, violent ou non.

« Séparations d'États », donc, mais « dans l'Union européenne ». Comme nous le verrons, si certains précédents se rapprochent de l'hypothèse envisagée, la pratique dans un tel cas de figure est inexistante : jamais un État né d'une séparation d'avec un État membre de l'Union européenne n'a prétendu intégrer cette dernière et aucune disposition des traités européens ne règle la question. La probabilité qu'elle soit posée à l'avenir semblant grandissante, un exercice d'anticipation est nécessaire pour sortir, dans la mesure du possible, de l'incertitude juridique actuelle. On ne nous a pas attendu pour cela et dans le contexte du référendum écossais de septembre 2014, plusieurs études ont déjà tâché d'apporter un point de vue juridique sur les conséquences d'une victoire des indépendantistes vis-à-vis de l'Union européenne. Elles nous seront précieuses pour les développements qui suivent<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>Olivier Corten appelle sécession « la tentative de créer un État par la force ou par la violence » et réserve le terme de séparation aux « hypothèses de création d'État opérées par la voie pacifique » (v. O. CORTEN, « Are there gaps in the international law of secession? », *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 231-232). On trouve également dans la doctrine anglophone le terme de *devolution* pour désigner « *the grant of independence by the previous sovereign* » par opposition à « *the forcible seizure of independence by the territory in question* » (*secession*) (J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 330) mais ce terme de *devolution* nous paraît jeter une certaine confusion entre autonomie et indépendance eu égard au statut actuel de l'Écosse dans son droit interne (v. partie I, titre 1, chapitre 1, section 2).

<sup>19</sup>La plus sérieuse est probablement celle de J. CRAWFORD et A. BOYLE, rédigée à la demande du gouvernement britannique (*Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects*). Mentionnons aussi l'étude réalisée par des universitaires catalans sur « l'élargissement intérieur » de l'Union (citée plus haut) qui, quoique plus « impressionniste », soulève des arguments intéressants.

Les velléités de séparation (partie I) nous ramènent, de façon classique, aux conditions d'apparition d'un nouveau sujet « primaire » de l'ordre juridique international et du point de vue du droit international sur cette principale modalité de création de l'État qu'est la sécession. La question du destin de la collectivité séparatiste dans l'Union européenne (partie II) nous fait davantage sortir des sentiers battus. À première vue, la question est facilement tranchée dans le sens de la Commission européenne et contre les séparatistes : on enseigne généralement que « la qualité de membre d'une organisation ne s'acquiert pas par succession »<sup>20</sup>. Mais l'Union européenne n'est assurément pas une organisation « comme les autres ». À l'intersection du droit de la succession d'États et du droit des organisations internationales, deux domaines du droit international particulièrement rétifs aux solutions générales, la problématique mérite un examen plus approfondi qui réserve une juste place aux idiosyncrasies de l'Union.

Si l'on veut bien admettre que le point de vue de l'internationaliste et celui du communautariste, souvent opposés un peu schématiquement, sont plus complémentaires qu'antagonistes, on lira avec intérêt ce qu'écrit un des représentants de la seconde discipline : « certes, les organisations internationales classiques sont régies par les règles spécifiques posées dans leur charte constitutive, mais en l'absence de telles règles, on se référera au droit international pour trouver les règles applicables. Or, ce n'est pas le cas dans les Communautés, où l'on s'efforcera de déduire les règles applicables, en cas de silence des traités, d'une construction logique fondée sur une vision systématique des traités en écartant, au besoin, l'application des règles classiques du droit international »<sup>21</sup>. Il n'est pas sûr qu'une « vision systématique des traités » nous permette dans ce cas d'en « déduire les règles applicables », mais elle devrait au moins guider notre analyse.

---

20V. p. ex. J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 176.

21J.-P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2012, p. 105.

---

# **PARTIE I. LE DÉMEMBREMENT D'UN ÉTAT DE L'UNION EUROPÉENNE**

---

Après avoir envisagé la séparation d'une collectivité de son État d'origine (titre 1), nous nous pencherons sur ses options d'autodétermination (titre 2).

## **Titre 1. La séparation d'une collectivité de son État d'origine**

Les mouvements séparatistes sont presque innombrables dans l'Union européenne, mais seules quelques collectivités paraissent prêtes à rompre avec leur État pour en former un nouveau. Il faudra les identifier et en décrire quelques caractéristiques (chapitre 1) avant d'étudier les modalités dans lesquelles la séparation pourrait se produire (chapitre 2).

### *Chapitre 1. Caractéristiques des collectivités potentiellement séparatistes dans l'Union européenne*

L'actualité suggère que le séparatisme n'atteint une intensité critique qu'en Écosse, en Catalogne et en Flandre. L'identification de ses causes est d'abord l'affaire du politiste, de l'économiste, de l'historien voire de l'anthropologue<sup>22</sup>. Nous nous bornerons à observer que ces trois cas semblent se distinguer par deux éléments dont la réunion fait défaut aux autres. Élément sociologique : ces collectivités tendent à renverser le rapport de force qui résulte de leur situation minoritaire dans leur État (section 1). Élément territorial : elles trouvent leur assise spatiale sur une autorité administrative de leur État parent, ce qui n'est pas sans conséquence sur leur éventuel destin étatique (section 2).

#### **SECTION 1. ÉLÉMENT SOCIOLOGIQUE : SITUATION MINORITAIRE ET INVERSION DU RAPPORT DE FORCE**

Nous préciserons la notion de minorité (§1) avant d'étudier son interaction avec le phénomène du séparatisme (§2).

---

<sup>22</sup>De ce dernier point de vue, on relèvera avec intérêt, dans les travaux d'Emmanuel Todd, que l'Écosse, la Catalogne et la Flandre, mais aussi le Pays de Galle, le Pays basque et la Wallonie, sont tous dominés par le système familial de la « famille souche », associée à des traits « inégalitaire » et « autoritaire » qui constituent un terreau favorable au développement d'une idéologie ethnocentrique par un mécanisme d'« intégration négative », lequel pousse l'individu à se définir d'abord par son appartenance à un groupe lui-même défini contre d'autres groupes. V. E. TODD, *L'invention de l'Europe*, Paris, Seuil, 1996, pp. 381-382 et 601.

### *§1. Notion de minorité*

Le statut international des minorités, préoccupation et faillite majeure de l'entre-deux-guerres, a d'abord été remis à l'ordre du jour par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966<sup>23</sup> mais a connu l'essentiel de ses développements depuis la fin de la guerre froide. L'OSCE, puis le Conseil de l'Europe (convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1994 et charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992) se sont saisis de ce thème. Au sein de l'Union européenne, le « respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités » fait désormais partie des valeurs fondatrices (art. 2 TUE) dont le respect a été érigé en condition d'adhésion par les critères de Copenhague, puis par les traités eux-mêmes (art. 49 TUE). Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux prohibe les discriminations fondée sur « l'appartenance à une minorité nationale » (art. 21).

« Minorité » : de quoi parle-t-on ? Le droit international n'en connaît pas de définition sinon, dans le champ doctrinal, celle proposée en 1977 par Francesco Capotorti, alors rapporteur spécial pour les questions minoritaires de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : « un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'État – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent, même de façon implicite, un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ».

Le publiciste Guy Héraud distinguait quant à lui la minorité conjoncturelle, perpétuellement recomposée, en démocratie, au gré des variations électorales, de la minorité structurelle, c'est-à-dire ethnique, solidifiée par les critères objectifs que sont principalement, en Europe, la langue et la culture qu'elle véhicule<sup>24</sup>. (Remarquons toutefois que dans le cas écossais, l'extrême faiblesse du facteur linguistique<sup>25</sup> est compensée par la constance d'un vote nettement plus à gauche que dans le reste du pays, ce qui pourrait justifier d'en faire une donnée « structurelle ».) Exceptionnellement, une « minorité » ethnique peut être numériquement majoritaire au sein de la population de son État : ainsi, selon Héraud, des

---

23« Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

24G. HÉRAUD, « Minorités et conflits ethniques en Europe », *R.C.A.D.I.*, 1992, p. 41-56.

251,4 % de la population écossaise parlerait le gaélique, selon un recensement de 1991 (v. F.-X. FORT, « Les exemples écossais et catalan et l'État unitaire » in E. Cherrier, S. Guérard, *La régionalisation en Europe. Regards croisés*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 306).

Flamands de Belgique qui autrefois « cautionnaient cependant un pouvoir francophone »<sup>26</sup>. D'ethnique, la minorité devient nationale en développant une volonté distincte, voire antagoniste à celle d'une majorité qui, si elle ne l'opprime, du moins la domine : de cette prise de conscience peut naître la volonté d'accéder à l'autonomie, qui est l'affaire du droit constitutionnel de chaque État mais peut être encouragée par des instruments internationaux<sup>27</sup>, voire à l'indépendance, ce qui intéresse plus directement encore le droit international.

## §2. Minorités nationales et séparatisme

À cet égard, les revendications des minorités sont pour partie fonction de leur configuration. Certaines sont la projection d'un groupe national au-delà des frontières de l'État où il est majoritaire, en particulier dans les régions de l'Union européenne où l'enchevêtrement historique des populations est la règle : ainsi des magyarophones de Roumanie et de Slovaquie ou des russophones des pays baltes ; ces situations peuvent donner lieu à la conclusion d'accords bilatéraux par lesquels les États s'engagent réciproquement à respecter l'intégrité territoriale du voisin contre la protection des minorités qui lui sont liées par un facteur ethnique ou linguistique. D'autres minorités nationales sont isolées en ce qu'elles n'ont pas, hors de l'État auquel elles appartiennent, un État de référence dans lequel leur groupe aurait atteint une position dominante : c'est le cas des Catalans, des Basques, des Écossais ou encore des Gallois. On parlera parfois de « nation sans État », rhétorique qui met en évidence l'interaction du fait minoritaire et du fait séparatiste.

En surface, séparatisme et protection des minorités semblent participer tous deux d'une « fragmentation » de l'État, externe dans le premier cas, interne dans le second<sup>28</sup>. Celle-ci sera favorisée pour réduire les risques que fait peser celle-là sur l'intégrité territoriale de l'État, dans la mesure où « l'élaboration de règles internationales relatives aux droits des minorités signifie corrélativement le désir de les voir rester des minorités »<sup>29</sup> ; encore faudra-t-il que ces dernières entendent ce désir et que leur propre désir de séparation ne s'en trouve pas encouragé, au risque de créer les conditions d'une prolifération étatique d'autant plus incontrôlable que « chaque minorité, à l'analyse, tend à en intégrer plusieurs autres [dans

---

26G. HÉRAUD, *op. cit.*, p. 44.

27Ainsi le document de Copenhague, adopté le 29 juin 1990 par la CSCE, mentionne-t-il la mise en place d'« administrations locales ou autonomes appropriées » comme « un des moyens » pour réaliser l'objectif de « créer et favoriser des conditions permettant de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de certaines minorités nationales » (§35).

28En apparence seulement, l'État n'étant guère fragmentable du point de vue du droit international, sauf à ne désigner par cela rien d'autre que les séparations d'États elles-mêmes. V. G. CAHIN, « Le droit international et la question de la "fragmentation" des États », *R.B.D.I.*, 2007-2, pp. 327-364.

29P. DAILLIER, « Les "minorités nationales" dans l'Union européenne – vers une nouvelle problématique ? », *Droit, liberté, paix, développement. Mélanges en l'honneur de Madjid Benchikh*, Paris, Pedone, 2011, p. 90.

une] logique de poupées russes »<sup>30</sup>. Boutros Boutros-Ghali remarquait ainsi dans son Agenda pour la paix : « (...) si chacun des groupes ethniques, religieux ou linguistiques prétendait au statut d'État, la fragmentation ne connaîtrait plus de limite, et la paix, la sécurité et le progrès économique pour tous deviendraient toujours plus difficiles à assurer »<sup>31</sup>. C'est la raison pour laquelle ni la convention-cadre du Conseil de l'Europe, ni les dispositions pertinentes des traités européens ne reconnaissent de droit collectifs aux minorités : seules les personnes qui composent ces minorités, prises individuellement, en sont titulaires.

À y bien regarder, le succès du séparatisme dans l'Union européenne ne se mesure pas au bruit émis par certaines minorités, et celles qui vont jusqu'à faire parler la poudre ne sont peut-être pas les plus résolues à la rupture<sup>32</sup>. On constate que les entreprises indépendantistes les plus « prometteuses » sont le fait de collectivités qui certes, répondent à première vue aux critères de la minorité, mais ont inversé le rapport de force<sup>33</sup> : Catalogne et Flandre<sup>34</sup>, fortes d'un avantage économique plus ou moins structurel au sein de leur État, aspirent moins à s'affranchir de dominants qu'à se délester de dominés, qu'elles refusent de financer par le jeu des transferts fiscaux et sociaux ; la rente pétrolière, qui fait défaut au séparatisme gallois, permet à l'Écosse d'envisager la rupture avec le conservatisme anglo-centrique de Westminster. Dans les trois cas, leurs revendications à l'égard de leur État parent sont favorisées par leur regroupement géographique.

## **SECTION 2. ÉLÉMENT TERRITORIAL : ASSISE DU MOUVEMENT SÉPARATISTE SUR UNE AUTORITÉ AUTONOME DE SON ÉTAT**

Les trois collectivités envisagées trouvent leur assise spatiale dans une entité administrative de leur État que celui-ci a érigé en autorité autonome (§1) et au sein de laquelle un mouvement séparatiste se structure et dont il contrôle les organes (§2).

### *§1. Existence d'une autorité autonome territorialisée*

Il est bien connu que le droit international ne prescrit pas aux États l'adoption d'une organisation particulière : dans les mots de la Cour internationale de justice, « aucune règle de

---

30S. SUR, « L'État entre l'éclatement et la mondialisation », *op. cit.*, p. 10.

31 Agenda pour la paix, 17 juin 1992, A/47/277 – S/24111, §17.

32V. sur le nationalisme corse les hypothèses de X. CRETTEZ, « La violence politique en Corse : état des lieux », *Les violences politiques en Europe. Un état des lieux*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 123-137, spéc. p. 133.

33À propos de cette « nouvelle vague » de séparatistes, on a parlé de « nationalisme des nantis ». V. A. DIECKHOFF, *op. cit.*

34Les Flamands sont sortis de leur ancienne situation de « minorité majoritaire » et allient désormais supériorité numérique et position de force au sein de l'État belge. Il en résulte que ce sont les Belges francophones qui apparaissent aujourd'hui comme une minorité nationale, sans que cette situation n'ait généré de tendances séparatistes significatives dont Wallons et Bruxellois n'ont vraisemblablement pas les moyens.

droit international n'exige que l'État ait une structure déterminée, comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde »<sup>35</sup>. Cette liberté que le droit international ménage à l'organisation de l'État n'implique cependant pas qu'il s'en désintéresse ; au contraire, nous verrons qu'il intègre peut-être le découpage territorial à son point de vue sur les séparations d'États. Or, s'il est possible de discuter longtemps de l'Écosse, de la Catalogne ou de la Flandre comme réalités historiques, nations ou peuples, leur existence comme entité au sein de leur État est incontestable. A contrario, on cherchera en vain la Padanie sur une carte administrative de l'Italie, dont la Ligue du Nord réclame désormais la fédéralisation plus qu'elle ne cherche à créer un État indépendant assis sur la plaine du Pô. Dans la mesure où le découpage de l'État, territorialisant les identités régionales ou nationales, dessine aussi ses lignes de fracture dans les conflits d'indépendance, « l'ordre juridique interne peut aider à l'identification des entités administratives séparatistes »<sup>36</sup>.

De plus, l'organisation interne des États envisagés va bien au-delà du simple découpage administratif : les pressions indépendantistes y ont déjà installé un fédéralisme de dissociation dont la Belgique est le paradigme et dont le Royaume-Uni et l'Espagne se rapprochent. Héritage de leur ancienne indépendance<sup>37</sup>, l'Écosse et la Catalogne ont continué à jouir d'une autonomie plus ou moins importante au fil de leur histoire ; à la fin du XXe siècle, leurs revendications leur valent la reconnaissance d'un pouvoir législatif partiel qui entraîne, tant au Royaume-Uni qu'en Espagne, une « dilution des caractéristiques de l'État unitaire »<sup>38</sup> par l'adoption de modèles *sui generis*, Dévolution et État régional ou État des autonomies<sup>39</sup>. Ces modèles asymétriques ont pu être décrits comme situation transitoires, sinon précaires, préparant la fédéralisation pure et simple, dont il est parfois difficile de les distinguer en pratique. C'est le choix qu'a fait la Belgique où, du début des années 1970 à

---

35Avis consultatif sur le *Sahara occidental*, C.I.J. Recueil 1975, § 94, pp. 35-36.

36A. BEAUDOUIN, *Uti possidetis et sécession*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 280 et s.

37L'Écosse partagea un même monarque avec l'Angleterre dès 1603 mais demeura juridiquement distincte de celle-ci jusqu'à l'unification de 1707 en un Royaume de Grande-Bretagne. L'indépendance de la Catalogne est bien antérieure à l'ère westphalienne et à la naissance de l'État moderne, mais rappelons que le comté de Barcelone devint principauté de la couronne d'Aragon en 1137 avant d'être intégrée dans le royaume de Castille, puis enfin dans un royaume d'Espagne.

38F.-X. FORT, *op. cit.*, pp. 300-301.

39En vertu du *Scotland Act* de 1998, le Parlement écossais est habilité à légiférer sur toute matière (*non-reserved powers*) autre que celles que le texte réserve explicitement au Parlement de Westminster (*reserved powers*) ; il investit le Premier ministre (*First Minister*), chef du gouvernement écossais (v. R. DEACON, *Devolution in the United Kingdom*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2012, pp. 76-77). La Généralité de Catalogne est quant à elle régie par le Statut d'autonomie de 2006, adopté dans le cadre de la Constitution espagnole de 1978, laquelle dote les Communautés autonomes de pouvoirs législatif et exécutif. L'adoption de ce Statut a entraîné une décision du Tribunal constitutionnel espagnol du 28 juin 2010, qui tend à priver d'effet juridique l'affirmation d'une nation et d'une citoyenneté catalanes et censure notamment la préférence accordée par le texte à la langue catalane sur le castillan ; cela s'inscrit dans une jurisprudence constante de cette juridiction, qui subordonne le principe d'autonomie au principe d'unité de la nation espagnole.

2014, six réformes de l'État ont abouti, en ce qui concerne la Flandre, à la création d'un Parlement et d'un gouvernement flamand compétents dans de très nombreuses matières à dimension économique et culturelle et investis du pouvoir de conclure tout traité portant sur l'une de ces matières (*in foro interno, in foro externo*).

De personnes de droit constitutionnel, qu'elles sont certainement, l'Écosse, la Catalogne et la Flandre aspirent donc à devenir, en tant qu'États, sujets de droit international, ce qu'elles ne sont pas dans leur situation actuelle de « dégradés étatiques » : en agissant dans la sphère internationale, y compris, dans le cas flamand, par l'exercice d'un pouvoir autonome de conclure des traités, elles s'analysent comme organe de leur État, sur le seul fondement du droit interne<sup>40</sup>.

### §2. *Contrôle des organes de l'autorité par un mouvement séparatiste*

Cette autonomie ménagée, dans une mesure variable, aux trois collectivités qui nous intéressent, est décisive dans la mesure où un mouvement séparatiste, propulsé par l'électeur aux commandes des organes de l'entité, se sert de ceux-ci comme d'un levier et y trouve en même temps une assise : il est objectivé par l'existence de ce substrat territorial. L'étude des séparations d'États menées à terme montre en effet qu'un mouvement séparatiste se constitue inévitablement au sein d'une autorité autonome, ou simplement administrative, de l'État qu'il entend démembrer, et que le projet séparatiste est souvent défini et structuré en fonction de cette entité, telle que délimitée dans l'espace par le droit interne ; c'est en référence à elle que se positionnent tous les acteurs d'un processus d'indépendance, laquelle est bien souvent préparée, accompagnée voire proclamée par les organes de cette entité<sup>41</sup>. L'accès au pouvoir des séparatistes en Écosse, en Catalogne et en Flandre vérifie cette règle : évoquons brièvement la situation factuelle qui y prévaut aujourd'hui.

En Écosse, le Parti national écossais (*Scottish National Party*, SNP), plus grand parti d'opposition lors de la restauration du Parlement écossais en 1999, forme un gouvernement minoritaire après sa victoire aux élections de 2007 ; il obtient ensuite, en 2011, la majorité absolue. Le 15 octobre 2012, le Premier ministre écossais et alors chef du SNP, Alex Salmond, signe avec David Cameron l'accord d'Édimbourg, qui prévoit l'organisation d'un référendum d'autodétermination. À la question posée (« L'Écosse devrait-elle être un pays indépendant ? »), 55,3 % des électeurs répondent « non » le 18 septembre 2014. Crédibilisé par ses années passées au pouvoir et porté par un regain de popularité en dépit du résultat

---

40J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 273.

41A. BEAUDOUIN, *op. cit.*, pp. 299 et s.

négalif de la consultation, le SNP obtient 56 des 59 sièges écossais aux élections générales britanniques du 7 mai 2015. Le contrôle de la quasi-totalité des circonscriptions écossaises de la représentation de Westminster double donc désormais celui du gouvernement dévolu, dont les pouvoirs pourraient encore s'accroître avec l'octroi de l'autonomie fiscale complète et d'une plus grande influence dans le processus décisionnel de l'Union européenne (*devolution max*). À défaut, le SNP n'exclut pas de pousser à l'organisation d'un second référendum sur l'indépendance dès les prochaines échéances électorales écossaises en 2016.

L'organisation d'une consultation sur l'indépendance a également marqué l'actualité catalane de ces dernières années. Artur Mas, chef de la Convergence démocratique de Catalogne (*Convergència Democràtica de Catalunya*, CDC) et du mouvement indépendantiste Convergence et Union<sup>42</sup> (*Convergència i Unió*, CiU) accède à la présidence de la Généralité de Catalogne en 2010. Les élections catalanes de 2012, provoquées par A. Mas dans un contexte de crispation avec l'État espagnol, n'accordent pas de majorité absolue à la CiU, qui est maintenue au pouvoir avec le soutien sans participation de la Gauche républicaine de Catalogne (*Esquerra Republicana de Catalunya*, ERC) moyennant la tenue rapide d'une consultation sur l'indépendance. Bravant les recours suspensifs déposés par le gouvernement espagnol, la Généralité de Catalogne annonce, le 3 octobre 2014, son intention de maintenir le référendum consultatif avant de le rebaptiser, après une décision d'inconstitutionnalité du Tribunal constitutionnel de Madrid, en « consultation citoyenne ». Le 9 novembre 2014, le « oui » à la création d'un État catalan indépendant l'emporte à environ 80 % des voix, avec un taux de participation estimé entre 37 et 41 %. Le parquet espagnol ouvre des poursuites à l'encontre du président Mas, qui annonce début 2015 la tenue d'élections catalanes anticipées pour septembre. La CDC et l'ERC y présenteront une liste unique avec l'organisation d'un véritable référendum sur l'indépendance en ligne de mire.

Une telle perspective n'est pour le moment pas à l'ordre du jour en Belgique, où l'Alliance néo-flamande (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*, N-VA) prône l'évaporation progressive de l'État belge par le passage à un modèle « confédéral ». À l'issue des élections générales de mai 2014, elle est confortée au sein du gouvernement flamand, auquel elle participe depuis 2004 et dont elle prend alors la présidence en la personne de Geert Bourgeois, fondateur et numéro 2 du mouvement<sup>43</sup>. Contrepartie à son entrée dans un gouvernement fédéral composé des trois

---

<sup>42</sup>Convergence et Union fédérait, depuis 2001, la CDC et l'Union démocratique de Catalogne (*Unió Democràtica de Catalunya*, UDC). En juin 2015, la CiU est dissoute pour cause de divergences sur le processus d'indépendance catalan.

<sup>43</sup>Bart De Wever, le président du parti, est député fédéral et depuis 2013, bourgmestre de la ville d'Anvers.

grands partis flamands et d'un seul parti francophone (libéraux), la N-VA a accepté une trêve sur les questions communautaires pour se consacrer aux réformes socio-économiques. À l'occasion de la fête de la Communauté flamande, le 11 juillet 2015, divers responsables du parti appellent néanmoins à la poursuite de la réforme de l'État en 2019, terme de la présente législature, tandis que Geert Bourgeois annonce la transformation prochaine du département de l'administration flamande en charge des questions internationales (*Internationaal Vlaanderen*) en « ministère des Affaires étrangères à part entière » et rappelle l'engagement de son gouvernement pour « une nation flamande forte »<sup>44</sup>.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

À l'intersection d'un facteur sociologique (situation minoritaire mais renversement du rapport de force) et territorial (mouvement séparatiste assis sur une autorité autonome de l'État), l'Écosse, la Catalogne et la Flandre apparaissent bien, au sein de l'Union européenne, comme les candidats les plus sérieux à la séparation. Que leur droit interne ne leur accorde pas un tel droit, voire s'y oppose, comme le suggère le conflit entre le Tribunal constitutionnel de Madrid et les indépendantistes catalans, ne nous retiendra pas ici : cette circonstance pourra bien sûr compliquer l'apparition de l'État dans l'ordre juridique international et donc compromettre la réussite de la sécession<sup>45</sup> mais elle ne nous dit rien de l'existence éventuelle d'un droit de sécession ou d'une interdiction de la sécession en droit international.

---

<sup>44</sup>« Bourgeois : “ La Flandre aura bientôt son ministère des Affaires étrangères ” », *Le Soir*, 10 juillet 2015.

<sup>45</sup>V. titre 2, chapitre 1, section 1.

## *Chapitre 2. Appréhension par le droit international et européen des séparations d'États*

L'appréhension par le droit international et européen des séparations d'États doit être étudiée sous deux angles distincts. Partons d'une première question : l'Écosse, la Catalogne ou la Flandre sont-elles titulaires, en vertu du droit international général ou du droit européen, d'un droit à la séparation ? Au contraire, la séparation leur est-elle interdite ? Nous concluons à la neutralité du droit international quant au principe de la séparation d'États (section 1). Une seconde question se pose alors : une fois la séparation consommée, comment est-elle qualifiée par le droit international et quels effets lui fait-elle produire ? Nous décrirons l'emprise du droit international sur les conséquences de la séparation (section 2).

### **SECTION 1. NEUTRALITÉ DU DROIT INTERNATIONAL SUR LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION D'ÉTATS**

Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, brandi par les séparatistes, n'est pas compris comme donnant aux collectivités non coloniales un droit à la séparation (§1) ; si on estime parfois qu'un tel droit, ou au contraire une interdiction, pourrait naître de circonstances particulières, le point de vue traditionnel de neutralité du droit international paraît plus solide, et ces circonstances ne paraissent de toute façon pas matérialisées en l'espèce (§2). Rien dans le droit européen ne semble contredire cette conclusion (§3).

#### *§1. Portée limitée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*

Consacré par la Charte des Nations Unies<sup>46</sup> et à sa suite, par d'innombrables actes internationaux à portée universelle ou régionale, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou droit à l'autodétermination, a été érigé en principe de droit international<sup>47</sup>. Dans la mesure où il peut être envisagé comme « versant externe de la démocratie », préalable incontournable à la démocratie constitutionnelle, versant interne<sup>48</sup>, il est fréquemment invoqué pour appuyer la légitimité d'une accession à l'indépendance dans le cadre de l'Union européenne<sup>49</sup>, qui

---

46Dont l'article 1<sup>er</sup> mentionne, parmi les buts de l'organisation : « 2. 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 du monde ». Les dispositions de l'article 55 sont de même adoptées « en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ».

47V. Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 (Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies).

48G. HÉRAUD, *op. cit.*, p. 43.

49V. J. MATAS I DALMASES et al., *op. cit.*, pp. 43-45.

compte la démocratie parmi ses valeurs fondatrices (art. 2 TUE). Sur le plan juridique, cependant, il paraît difficilement contestable et il est d'ailleurs rarement contesté que dans un contexte du type écossais, catalan ou flamand, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'équivaut pas à un « droit à l'État » et donc à un droit unilatéral à la sécession.

Les difficultés pratiques posées par le principe sont bien connues : qu'est-ce qu'un peuple, et comment dispose-t-il de lui-même ? Sur le premier point, il est évident qu'en l'absence de critères objectifs permettant de reconnaître dans une collectivité un peuple, l'incertitude qui pèse sur l'identité du titulaire du droit à l'autodétermination rend malaisé son exercice. Comme le résuma Ivor Jennings dans une formule célèbre : « au premier abord, cela paraissait raisonnable : laissons le peuple décider. En pratique, c'était ridicule, car pour que le peuple puisse décider, il faut d'abord que quelqu'un décide qui est le peuple »<sup>50</sup>. Quand bien même le peuple serait identifié, se pose encore la question du cadre dans lequel faire valoir ce droit qui lui est reconnu, c'est-à-dire soit au sein de l'État dont il fait partie, soit en dehors. Or on sait que le droit à l'autodétermination *externe*, compris comme droit à l'indépendance et donc à la sécession, ne fut consacré que pour les collectivités coloniales : dans les faits, l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>51</sup> présuma qu'à chaque territoire non autonome correspondait un peuple et fit ainsi l'économie d'une définition introuvable.

Dans le cas des collectivités non coloniales, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, constamment affirmé par les textes internationaux aux côtés de celui du respect de l'intégrité territoriale des États<sup>52</sup>, ne fonde donc aucun droit à la sécession, que les États tiers doivent s'abstenir d'encourager ; si l'on admet que le peuple demeure, parallèlement à l'État déjà constitué, titulaire d'un droit à l'autodétermination<sup>53</sup>, celui-ci est à *usage interne*, dans le cadre de l'État auquel il appartient – ce qui renvoie à la problématique des minorités. Ce point de vue, adopté par la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>54</sup>, pourrait cependant conduire, selon certains auteurs, à la

---

50« *On the surface it seemed reasonable: let the people decide. It was in practice ridiculous because the people cannot decide until someone decides who are the people.* » Cité dans J. MAYAL, « Sovereignty, national self-determination and secession. Reflections on state-making and breaking in Asia and Europe », *Secessionism and Separatism in Europe and Asia*, New York, Routledge, 2012.

51V. Résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 (Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux).

52V. p. ex. la « clause de sauvegarde » de la déclaration sur les relations amicales, reprise par la Déclaration et le Programme d'action de Vienne du 25 juin 1993, ou la Charte de Paris pour une nouvelle Europe du 21 novembre 1990 : « Nous réaffirmons l'égalité de droits des peuples et leur droit à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international dans ce domaine, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États. »

53Comme peut le suggérer l'art. 1 des Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

54Cour suprême du Canada, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 2 R.C.S. 217, 20 août 1998.

reconnaissance d'un droit de sécession aux peuples frustrés par leur État dans l'exercice de leur droit d'autodétermination.

## §2. Neutralité du droit international général

Telle est la thèse de la *remedial secession*, ou sécession-remède, parfois défendue en doctrine : en cas de déni par un État oppresseur du droit d'autodétermination interne d'un peuple, victime de violations des droits de l'homme ou autres « graves injustices »<sup>55</sup>, celui-ci verrait renaître, en dernier recours, son droit d'autodétermination externe sous la forme d'un droit à la sécession. Dans l'*Avis sur le Kosovo*<sup>56</sup>, la CIJ a mentionné la sécession-remède pour immédiatement la laisser de côté, se bornant à constater l'existence de « controverses », dans la mesure où il n'était pas nécessaire de trancher cette question pour répondre à celle que lui avait posée l'Assemblée générale. Pour les besoins de ce mémoire, nous pouvons ici suivre son exemple, non par souci d'éviter l'appréciation de la solidité juridique de la thèse, mais parce qu'il est clair qu'elle ne saurait s'appliquer à des cas comme celui de l'Écosse, de la Catalogne et de la Flandre, dont nous avons rappelé le statut d'autonomie en droit interne : Écossais, Catalans ou Flamands, pas plus que les Québécois, ne « se voient refuser un accès réel au gouvernement pour assurer leur développement politique, économique, culturel et social », dans les termes qu'avait utilisés la Cour suprême du Canada en réponse à ce moyen.

D'autres thèses défendent au contraire l'existence sinon d'une interdiction, du moins de « tendances naissantes à une prohibition »<sup>57</sup> de la sécession unilatérale en droit international. Mais même en admettant le passage du constat incontestable de l'encadrement croissant du recours à la force dans les conflits sécessionnistes à celui d'une interdiction pure et simple de la sécession elle-même, ce qui est loin d'aller de soi<sup>58</sup>, cette interdiction ne concernerait pas plus les entreprises indépendantistes dans l'Union européenne, qui sont menées – et dont on peut raisonnablement penser qu'elles continueront à être menées, sous réserve de ce qui sera dit plus loin d'une éventuelle sécession catalane – de façon pacifique. La sécession pourrait certes être unilatérale sans être violente, mais elle n'en paraît pas interdite pour autant. Enfin, il est évident que le droit international n'interdit pas à un État d'accorder l'indépendance à une collectivité établie sur une partie de son territoire (sécession négociée).

---

55S. F. VAN DEN DRIEST, *Remedial Secession. A Right to External Self-Determination as a Remedy to Serious Injustices?*, Cambridge, Intersentia, 2013, 383 p.

56Avis consultatif sur la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, C.I.J. Recueil 2010, §§82-83, p. 438.

57O. CORTEN, *op. cit.*, pp. 242 et s.

58G. CAHIN, « Sécession : le retour. Sur quelques tendances récentes de la pratique internationale », *La France, l'Europe et le Monde. Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier*, Paris, Pedone, 2008, pp. 44-45.

S'il n'est pas certain que ces théories reflètent l'état du droit en matière de sécessions, il l'est donc au moins qu'elles ne changent pas les données de notre problème, qu'il conviendrait de poser selon la doctrine traditionnelle de la neutralité du droit international en la matière. L'Écosse, la Catalogne et la Flandre ne disposeraient donc pas de droit à la sécession, mais celle-ci ne leur est pas davantage interdite. La pratique l'a montré lors de la vague de sécessions qui a suivi la chute du bloc de l'Est : le droit international n'accompagne plus le processus d'indépendance comme à l'époque de la décolonisation, mais n'empêche pas moins une collectivité séparatiste de faire la démonstration qu'elle remplit les conditions de fait que le droit international pose pour accéder à la qualité d'État.

### §3. Neutralité du droit de l'Union européenne

Encore peut-on se demander si la circonstance que les collectivités séparatistes appartiennent à des États membres de l'Union conduise à revoir cette appréciation. La réponse est clairement négative. Outre ce que nous avons déjà pu dire au sujet des minorités, qui bénéficient de droits individuels et non collectifs (v. art. 2 TUE qui parle des « droits des personnes appartenant à des minorités »), on peut le vérifier en examinant le statut de l'État membre et la prise en compte des collectivités infra-étatiques en droit européen.

En ce qui concerne l'État membre, les traités européens disposent aujourd'hui que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale (...) » (art. 4 §2 TUE). Le respect de l'identité nationale des États membres a ainsi été érigé par la Cour de Justice en objectif légitime pouvant exceptionnellement conduire, après mise en balance, à une limitation des libertés fondamentales garanties par l'Union<sup>59</sup>. On a pu y voir un élément, parmi les autres droits et obligations définis par les traités, d'un véritable statut d' « État intégré » qui serait lui-même révélateur de la nature juridique de l'Union européenne<sup>60</sup> notamment en ce qu'elle renouerait avec la logique, abandonnée en droit international général, des droits fondamentaux de l'État<sup>61</sup> (l'art. 4 §2 TUE poursuit en mentionnant le respect par l'Union des « fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale (...) »). On voit que rien

59V. p. ex. CJUE, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, aff. C-208/09, 22 décembre 2010, dans laquelle la Cour a admis que l'Autriche refuse la transcription d'un titre de noblesse dans les registres de l'état civil, limitant la liberté de circulation de la porteuse du nom, par respect du principe d'égalité comme composante de l'identité nationale autrichienne.

60Sur ce point, voir partie II.

61V. sur ce point J.-D. MOUTON, « L'identité constitutionnelle, un concept pertinent au regard du droit international ? », *R.G.D.I.P.*, 2014-3, pp. 501-515, spéc. pp. 508-509.

dans le droit de l'Union n'est ici de nature à favoriser la séparation d'un État membre, qui reste garant de son intégrité territoriale et dont les arrangements constitutionnels accordant l'autonomie à certaines entités sont protégés par le respect de l'identité nationale.

Du point de vue des collectivités infra-étatiques, nous avons évoqué en introduction la place que leur a réservé l'Union européenne dans son processus décisionnel. La manifestation la plus claire de ce phénomène fut la création, par le traité de Maastricht, du Comité des Régions, organe consultatif dont les pouvoirs furent étendus par le traité de Lisbonne (l'art. 263 TFUE lui permet désormais de saisir la Cour pour sauvegarder ses prérogatives). Les membres du Comité sont cependant nommés par le Conseil sur proposition des États membres. Il est vrai que des ministres de gouvernements infra-étatiques peuvent prendre part aux réunions du Conseil. Mais comme le confirme la rédaction du Traité sur l'Union européenne (art. 16 §2 : « Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote »), ce faisant, ces ministres ne représentent par leur collectivité fédérée ou décentralisée, mais l'État lui-même, qui doit assumer la position défendue par le représentant d'une de ses composantes<sup>62</sup>. Cela est la conséquence logique du fait que seuls les États peuvent avoir qualité de membre de l'Union, point confirmé par la jurisprudence de la Cour de Justice dans le contexte du contentieux de l'annulation<sup>63</sup>.

Si l'on peut considérer que les institutions de l'Union européenne offrent, par leur prise en compte des collectivités infra-étatiques, un certain forum aux prétentions politiques indépendantistes, elles ne leur donnent donc aucun droit de séparation de leur État parent dont l'intégrité territoriale et l'identité nationale et constitutionnelle sont respectées.

## **SECTION 2. EMPRISE DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES CONSÉQUENCES DE LA SÉPARATION D'ÉTATS**

Si le droit international est neutre quant au principe de la séparation d'États, qu'il n'interdit pas plus qu'il n'autorise, il se préoccupe en revanche, une fois celle-ci consommée, des conséquences qu'emporte la « substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des

---

62J.-P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 307-308.

63V. à propos d'un recours introduit directement par la Région wallonne contre une décision de la Commission : « A cet égard, il ressort de l'économie générale des traités que la notion d'État membre, au sens des dispositions institutionnelles et, en particulier, de celles portant sur les recours juridictionnels, ne vise que les seules autorités gouvernementales des États membres des Communautés européennes et ne saurait être étendue aux gouvernements des régions ou de communautés autonomes, quelle que soit l'étendue des compétences qui leur sont reconnues. » CJCE, *Région wallonne c. Commission des CE*, aff. C-95/97, ordonnance, 21 mars 1997.

relations internationales d'un territoire »<sup>64</sup>. Deux hypothèses de séparation – facilement distinguable sur le plan des principes, bien plus difficilement en pratique – peuvent donner lieu à succession d'États : soit la sécession, avec survie de l'État prédécesseur (§1), soit la scission, avec disparition de celui-ci (§2).

*§1. Sécession. Continuité de l'État prédécesseur et nouvel État successeur*

« La sécession consiste dans l'amputation du territoire d'un État, dont la partie retranchée constituera l'assiette spatiale de l'État nouveau<sup>65</sup>. » La succession ne concernerait dès lors que l'État (ou les États, dans une hypothèse de sécessions successives) ainsi créé, dont les relations juridiques avec l'État dont il s'est séparé doivent être précisées. L'État prédécesseur, amputé d'une partie de son territoire, n'en disparaît pas pour autant : il est dit État continuateur en ce qu'il *continue* sa propre personnalité juridique ; il n'a en fait même pas à « continuer » une existence qui est censée ne pas s'être « interrompue » : il reste *le même*, maintenu dans l'ensemble de ses droits et obligations (éventuellement adaptés au changement de circonstances que représente la diminution de son territoire et de sa population<sup>66</sup>) ce qui inclut normalement, comme nous le verrons, son statut de membre d'une organisation internationale. Historiquement, cette figure de séparation fut celle de la décolonisation : la continuité de l'État français n'a ainsi pas été remise en cause par l'indépendance de l'Algérie, de même que le Royaume-Uni a survécu à la disparition de son empire. C'est également par sécession que sont nés la Belgique en 1830, le Panama en 1903, Singapour en 1965 ou encore l'Érythrée en 1993, les Pays-Bas, la Colombie, la Malaisie ou l'Éthiopie demeurant respectivement, sur le plan de leur personnalité juridique, le même État qu'avant la séparation.

Le principe de continuité veut en effet que « l'État, en tant que personne morale, reste légalement identique à lui-même de sa formation à sa dissolution, de quelques mutations que soient affectés les éléments dont la réunion a permis sa constitution »<sup>67</sup>. La perte d'un morceau de son territoire (même substantiel comme dans le cas de la disparition des empires coloniaux) ou d'une partie de sa population, ne porte a priori pas atteinte à son existence ; l'identité internationale de l'État demeure, sur le plan des principes, inchangée par l'arrivée au pouvoir, régulière ou révolutionnaire, de nouveaux gouvernants. Il en va de même d'une modification de sa dénomination officielle, qu'elle suive ou non une mutation territoriale, et il n'est par exemple pas contesté que le « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du

---

64Définition de la succession d'États de l'art. 2 §1 litt. b) de la convention de Vienne de 1978.

65J. COMBACAU, S. SUR, *op. cit.*, p. 267.

66B. STERN, « La succession d'États », *R.C.A.D.I.*, t. 262, 2000, p. 41.

67J. COMBACAU, S. SUR, *op. cit.*, p. 295.

Nord » a poursuivi l'existence du « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande », comme le « Royaume de Yougoslavie », celle du « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ».

Après une sécession, la pratique montre que l'État amputé est presque toujours « retrouvé » dans l'État continueur par-delà l'altération de son territoire ou de sa population, dans la mesure où il en conserve la majeure partie, ou parce que ses institutions gouvernementales demeurent substantiellement les mêmes. Appliqué à la Catalogne ou à l'Écosse, ce critère suggère que la séparation devrait s'analyser en termes de sécession, l'Espagne et le Royaume-Uni résiduels poursuivant leur existence juridique, en ce compris leur appartenance à l'Union européenne<sup>68</sup>. En effet, l'Écosse représente environ un 1/3 de la superficie du Royaume-Uni, la Catalogne compte pour 1/15 du territoire espagnol<sup>69</sup> ; il y a 5 millions d'Écossais pour 64 millions de Britanniques et 7 millions de Catalans pour 46 millions d'Espagnols ; les principales institutions des gouvernements britannique et espagnol se trouvent respectivement à Londres et à Madrid. De ce point de vue, les choses sont évidemment moins claires pour la Flandre, qui est assise sur à peu près 44 % du territoire belge mais compte pour environ 57 % de la population de l'État<sup>70</sup>. Laissons de côté la question des institutions qui impliquerait une appréciation bien périlleuse du statut notoirement problématique de Bruxelles en cas de séparation, la ville (entité fédérée à part entière comme « Région de Bruxelles-Capitale », historiquement flamande, aujourd'hui très majoritairement francophone) étant à la fois la capitale de l'État belge et le siège des institutions flamandes, quoique située hors du territoire de la Région flamande qui l'enclave, mais au sein de la Communauté flamande dont relèvent également les néerlandophones bruxellois<sup>71</sup>.

Le casse-tête belge illustre les difficultés que suscite le recours à des critères objectifs d'ailleurs bien incertains pour l'évaluation de la continuité de l'État amputé. Mais comme le relève Brigitte Stern, « en réalité, ce sont les facteurs subjectifs qui jouent le rôle majeur dans la détermination internationale de l'existence d'une continuation ou d'une succession »<sup>72</sup>. En pratique, l'importance décisive des prétentions de l'État démembré à la continuation, éventuellement négociées avec l'État qui s'en est séparé, mais aussi de la reconnaissance de

<sup>68</sup>En ce qui concerne l'Écosse, c'est la conclusion que privilégient nettement James Crawford et Alan Boyle dans leur avis remis au gouvernement britannique (v. J CRAWFORD et A. BOYLE, *op. cit.*, pp. 82-83).

<sup>69</sup>L'Écosse est d'une superficie d'environ 78.000 km<sup>2</sup>, contre approximativement 243.000 km<sup>2</sup> pour l'ensemble du Royaume-Uni. Au sein d'une Espagne d'un peu plus de 500.000 km<sup>2</sup>, la Catalogne en représente 32.000.

<sup>70</sup>La Flandre a une superficie de 13.500 km<sup>2</sup>, la Belgique entière de 30.500 km<sup>2</sup> ; la première compte environ 6,4 millions d'habitants, la seconde approximativement 11,2 millions.

<sup>71</sup>La Flandre ayant fait usage d'une disposition de la Constitution belge qui autorise les organes des Communautés flamande et française (toutes deux assises sur Bruxelles) à exercer respectivement les compétences de la Région flamande et de la Région wallonne (distinctes de la Région de Bruxelles-Capitale), elle « s'incarne » en Belgique dans une assemblée et un exécutif uniques, situés à Bruxelles.

<sup>72</sup>B. STERN, *op. cit.*, p. 82.

cette continuation par les États tiers, facteurs davantage soumis aux considérations d'opportunité politique qu'à la rigueur juridique, met en évidence la dimension fictionnelle de la notion de continuation et brouille la distinction entre sécession et scission.

§2. *Scission. Disparition de l'État prédécesseur et pluralité d'États successeurs*

À nouveau, sur le plan des principes, les choses sont claires : on entend par scission la situation dans laquelle c'est « un État unique qui éclate pour donner naissance à deux ou plusieurs États nouveaux »<sup>73</sup> se substituant à cet État prédécesseur, qui disparaît en droit. Cependant, la plupart des dislocations de grands ensembles multinationaux, anciennes (Empire austro-hongrois et Empire ottoman) ou récentes (Union soviétique et Yougoslavie) ont entraîné leur lot d'incertitudes juridiques, des éléments contradictoires pouvant alimenter une analyse du démembrement en termes de scission ou de sécessions.

La comparaison entre le cas de l'Union soviétique et celui de la Yougoslavie est bien sûr la plus éclairante, puisqu'au terme d'un processus comparable d'indépendances successives des unités constitutives d'une structure fédérale, la première hypothèse fut traitée comme une suite de sécessions, la seconde comme une scission. La Russie fut ainsi considérée comme État continuateur de l'URSS, en dépit du vocabulaire trompeur du traité de Minsk qui, le 8 décembre 1991, constatait « que l'URSS n'a plus d'existence en tant que sujet du droit international et réalité géopolitique ». À l'inverse, l'identité de la RFY avec l'ancien État yougoslave ne fut pas admise, bien qu'elle eût en héritage une partie substantielle de sa population et de son territoire et nonobstant des prétentions maintenues en ce sens de 1992 à 2000. D'un cas à l'autre, l'attitude des tiers fut déterminante : les États accueillirent favorablement la poursuite par la Russie de la personnalité juridique de l'URSS (et notamment sa place de membre permanent du Conseil de sécurité), mais répugnèrent à accorder cet avantage à une RFY en guerre avec les autres États successeurs de la Yougoslavie<sup>74</sup>.

Des précédents historiques suggèrent que lorsqu'une séparation est menée pacifiquement, les négociations conduites par les parties peuvent aboutir à un accord sur celui d'entre elles qui continuera la personnalité internationale de l'État prédécesseur. Comme nous le verrons, cela peut compliquer davantage l'appréciation de l'identité du continuateur, les États issus de la séparation pouvant prétendre alternativement à poursuivre l'appartenance de

---

73J. COMBACAU, S. SUR, *op. cit.*, p. 268.

74Le Conseil de sécurité nota, pour ce qui est de l'appartenance à l'ONU, que « l'affirmation de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) selon laquelle elle assure automatiquement la continuité de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie comme Membre de l'Organisation des Nations Unies n'a pas été généralement acceptée » (v. Résolution 757 du 30 mai 1992).

l'État prédécesseur selon l'organisation internationale considérée<sup>75</sup> – ce qui montre que pour les États, ce sont bien souvent les conséquences juridiques qui commandent le choix de l'une ou l'autre qualification et non l'inverse<sup>76</sup>. Les tiers n'auront cependant en général pas de raison de s'opposer à la prétention d'un État à la continuité si l'autre État y renonce, en particulier si la situation objective de l'État amputé y est favorable.

En pratique, on peut donc raisonnablement penser qu'un Royaume-Uni résiduel se déclarerait État continuateur et que tant l'Écosse que le reste des États de la société internationale l'accepteraient sans difficulté. On pourrait tenir le même raisonnement pour l'Espagne et la Catalogne, à ceci près que le gouvernement central ne semble pas disposé, pour l'heure, à autoriser l'enclenchement d'un processus d'autodétermination externe pour les Catalans ; on ne peut exclure a priori une sécession unilatérale, qui poserait naturellement plus de difficultés que la sécession consentie rejetée par les Écossais l'année dernière. Le cas flamand, quant à lui, suggère davantage un scénario de scission emportant disparition de l'État belge, les parties s'accordant sur ce point comme les Tchèques et les Slovaques s'accordèrent sur l'extinction de la Tchécoslovaquie. Il n'est en effet pas clair que la Belgique résiduelle serait traitée comme continuateur – et on voit mal une Flandre indépendante revendiquer la continuité de la Belgique, ne fût-ce que pour des raisons politiques évidentes. Quoiqu'il en soit, le verrou bruxellois rend malaisé tout exercice d'anticipation d'un règlement qui ne pourrait être obtenu qu'au prix de complexes négociations, au résultat très imprévisible.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Si les « peuples » écossais, catalan ou flamand ne sont titulaires, en droit international, d'aucun « droit à l'indépendance », il ne leur est nullement interdit de se séparer de leur État parent, dont la survie juridique paraît probable dans les deux premiers cas mais qui dépendra *in fine*, comme dans le troisième, des prétentions des parties et des tiers. Quant à la collectivité séparatiste, il lui faudra, avant de régler tout problème de succession, faire la démonstration qu'elle s'est constituée en État au sens du droit international.

---

<sup>75</sup>Ainsi lors de la séparation de la République tchèque et de la Slovaquie. Voir partie II.

<sup>76</sup>B. STERN, *op. cit.*, pp. 82-83.

## Titre 2. Les options d'autodétermination de la collectivité séparatiste

Par analogie aux trois options d'autodétermination que l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>77</sup> reconnut, lors de la décolonisation, aux territoires non autonomes, mais en excluant celle de la libre association à un État indépendant qui ne paraît pas pertinente dans le présent contexte, deux choix pourraient être envisagés de la part d'une collectivité séparatiste. Elle voudra normalement devenir elle-même un État indépendant (chapitre 1) mais il n'est pas inutile<sup>78</sup> d'envisager également le cas où elle chercherait plutôt à s'intégrer à un autre État membre de l'Union européenne (chapitre 2).

### *Chapitre 1. L'accession à l'indépendance comme nouvel État*

Il faut rappeler à quelles conditions une collectivité séparatiste sera considérée comme un nouvel État par le droit international (section 1) et l'influence que sa reconnaissance par les États tiers imprimera sur sa vie internationale, notamment du point de vue de son appartenance à l'Union européenne (section 2).

#### **SECTION 1. CONDITIONS DE CONSTITUTION DE LA COLLECTIVITÉ SÉPARATISTE EN ÉTAT**

On enseigne que l'apparition d'un nouvel État dans l'ordre juridique international s'analyse comme la consécration légale d'une situation de fait née d'une effectivité (§1) dont la consolidation peut être retardée ou empêchée par certains facteurs, privant une collectivité territoriale de la qualité étatique (§2).

##### *§1. La naissance de l'État, consécration du fait par le droit*

« La qualité d'État au sens du droit international est acquise à tout pays politiquement organisé ayant accédé à l'indépendance »<sup>79</sup>, dit-on. Cela revient à dire que le droit

---

77V. Résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960 (Principes qui doivent guider les États Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non), principe VI : « On peut dire qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : a) Quand il est devenu un État indépendant et souverain ; b) Quand il s'est librement associé à un État indépendant ; ou c) Quand il s'est intégré à un État indépendant. »

78On trouvera peut-être que l'hypothèse relève du cas d'école tant il paraît clair que les séparatistes écossais, catalans et flamands aspirent à la création pure et simple d'un État écossais, catalan ou flamand indépendant. Une réunification de la Flandre et des Pays-Bas paraît bien improbable ; plus concevable est peut-être le scénario d'une Belgique résiduelle, ou plus vraisemblablement de la seule Wallonie, se prononçant pour le rattachement au grand voisin français.

79J. COMBACAU, S. SUR, *op. cit.*, p. 283.

international ne fait que consacrer la réunion de conditions fixées par lui, mais réalisées en dehors de lui, dans le monde du fait : la formation de l'État est un fait juridique. C'est ce qu'a affirmé en des termes ambigus la Commission d'arbitrage pour la paix en Yougoslavie dans son avis n° 1 : « l'existence ou la disparition de l'État est une question de fait ». Ces conditions de fait seraient matérialisées par la réunion des « éléments constitutifs », ou plus exactement de critères d'identification de l'État. Il n'est pas nécessaire de s'étendre plus longuement sur ces aspects bien connus. Évoquons simplement deux conséquences qu'entraîne cette doctrine quand l'État est formé par séparation.

La première concerne le cas de la sécession consentie par l'État prédécesseur, ainsi du Royaume-Uni qui aurait accepté la sécession de l'Écosse si celle-ci avait choisi l'indépendance lors du référendum de septembre 2014. L'État résultant d'un fait et non d'un acte, il faut souligner qu'un vote positif n'aurait pas « créé » l'État écossais, pas plus que l'adoption d'une loi par le Parlement britannique. Un accord (nécessairement interne) entre les autorités britanniques et le gouvernement dévolu d'Écosse aménageant l'indépendance à venir n'aurait eu d'autre intérêt, du point de vue du droit international, que de confirmer l'acceptation de la séparation par le Royaume-Uni, dispensant l'Écosse de faire la démonstration d'une indépendance qui ne lui aurait, par hypothèse, pas été contestée par son État prédécesseur<sup>80</sup>.

Dans la situation inverse où la sécession s'opère unilatéralement (sécession au sens strict) et n'est pas acceptée par l'État démembré, peut se poser la question de l'impact d'une « origine illicite de l'État ». Si la Catalogne déclarait son indépendance sans concertation avec Madrid, le gouvernement central, selon sa position actuelle, la tiendrait pour contraire au droit constitutionnel espagnol. Mais quelle que soit la solidité de cette thèse, « il n'y a pas d'État qui puisse être tenu pour « nul », comme si sa naissance procédait d'un acte dont les conditions de validité auraient été méconnues »<sup>81</sup>, que la règle prétendument transgressée soit de droit interne ou de droit international. Comme il sera dit dans la section suivante, l'État ainsi formé pourra être sanctionné par ses pairs qui refuseront de le reconnaître ; mais ils n'en seront pas moins ses pairs dès lors que les conditions de fait ont été réunies pour sa formation.

## §2. Facteurs pouvant empêcher la consolidation de l'effectivité

La pratique récente pourrait cependant contredire l'idée que l'État n'est qu'une effectivité consacrée par le droit : en refusant un État aux républiques serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine au nom du principe de *l'uti possidetis*, considérant que le droit

---

80J. COMBACAU, S. SUR, *op. cit.*, p. 285.

81J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 60.

d'autodétermination ne peut entraîner la modification des frontières administratives de l'État prédécesseur, la Commission d'arbitrage pour la paix en Yougoslavie n'a-t-elle pas introduit « autre chose que du fait » dans la naissance de l'État<sup>82</sup> ? Il n'est pas sûr toutefois que *l'uti possidetis*, de principe de délimitation des frontières des États issus de la décolonisation, ait été érigé en condition régissant l'ensemble des hypothèses de sécessions ; son application au démembrement de la Yougoslavie a pu relever de l'« impératif politique »<sup>83</sup> plus que de la règle coutumière. Quoiqu'il en soit, même opposé aux États de l'Union européenne qui ont soutenu à l'époque cette solution, *l'uti possidetis* ne saurait ici faire obstacle à l'indépendance d'entités déjà autonomes au sein de leur État et qui viseraient, comme on l'a dit, à s'en séparer en suivant justement leurs actuelles limites de droit interne<sup>84</sup>.

Dans le cas d'une sécession unilatérale, le principal facteur qui pourra, non pas exclure par principe, mais retarder voire empêcher la consolidation de l'effectivité, sera évidemment la résistance de l'État démembré, cherchant par la force à maintenir l'entité séparatiste sous l'empire de son ordre juridique. La situation peut paraître toute théorique au sein de l'Union européenne et on voit difficilement une sécession non consentie entraîner un véritable conflit armé, en dépit de certaines déclarations menaçantes dans les rangs de l'armée espagnole<sup>85</sup>. Il est toutefois clair que toute séparation non négociée de la Catalogne rendrait malaisée l'appréciation de son indépendance jusqu'à un règlement ultérieur avec l'État espagnol.

L'Écosse, la Catalogne ou la Flandre, qu'on peut déjà qualifier de « pays politiquement organisés », ne passeraient donc du statut de collectivité interne à celui d'État au sens du droit international que si elles peuvent apporter la preuve de leur accession à l'indépendance. La démonstration en serait pratiquement inutile dans un cas de séparation consentie ; elle sera bien plus compliquée à faire tant que l'État unilatéralement démembré s'y opposera. Dans cette dernière hypothèse, la question de la reconnaissance des États tiers pourra prendre une importance aiguë, s'il est vrai que « c'est une crise, au moins menaçante, qui explique seule à l'évidence un besoin de (ne pas) reconnaître qui ne trouve pas à s'exprimer lorsque la naissance de l'État, si douloureuse soit-elle, obéit à quelque programmation »<sup>86</sup>.

---

82Pour la réfutation d'une contradiction entre effectivité dans la naissance de l'État et principe de *l'uti possidetis*, vu comme interprétation de l'effectivité, v. A. BEAUDOUIN, *op. cit.*

83V. à ce sujet B. DELCOURT, « L'application de *l'uti possidetis juris* au démembrement de la Yougoslavie : règle coutumière ou impératif politique ? », *R.B.D.I.*, 1998/1, pp. 71-106.

84Sous réserve, dans le cas flamand, du problème bruxellois.

85Un colonel aurait déclaré qu'il faudrait lui passer sur le corps, et sur celui de nombreux soldats, pour que se produise l'indépendance de la Catalogne V. « Catalan leaders seek independence vote, legal or not », *BBC.com*, 5 octobre 2012, <<http://www.bbc.com/news/world-19847252>>.

86J. VERHOEVEN, « La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau ? », *A.F.D.I.*, 1993, p. 11.

## SECTION 2. RECONNAISSANCE DU NOUVEL ÉTAT PAR LES AUTRES ÉTATS MEMBRES

La reconnaissance d'État suscite toujours de riches controverses qu'il ne nous appartient pas, et qu'il serait d'ailleurs impossible de résumer ici. Bien que la doctrine dominante en la matière soit loin de régler toutes les difficultés<sup>87</sup>, nous nous en tiendrons essentiellement aux effets qu'elle prête généralement à la reconnaissance à notre époque, tels que reflétés par les avis de la Commission d'arbitrage pour la paix en Yougoslavie. Il faudra la nuancer en prenant en compte son interaction complexe avec la succession d'États (§1) avant de nous livrer à un rapide examen de la pratique des États membres de l'Union européenne (§2).

### *§1. Reconnaissance d'État et succession d'États*

Conséquence logique de la position qui ne voit, dans la naissance de l'État, que la réunion de conditions de fait, il est majoritairement admis aujourd'hui que la reconnaissance d'État a un caractère déclaratif. C'est ce qu'a affirmé, sans l'appui d'une justification particulière, la Commission d'arbitrage pour la paix en Yougoslavie dans son premier avis. L'État existant en droit dès qu'il existe en fait, la reconnaissance ne lui serait pas nécessaire pour être titulaire des droits et obligations qui découlent de son statut international : l'État dont émane la reconnaissance se bornerait à prendre acte d'une situation qui s'imposerait objectivement à lui. Elle ne produirait donc pas d'effets juridiques pour l'État reconnu, mais peut-être pour celui qui, ayant reconnu, ne pourrait plus contester une situation dont il a admis l'opposabilité à son égard – et seulement en ce sens serait-elle « constitutive ».

Cela ne revient évidemment pas à priver la reconnaissance de toute portée pratique, puisque l'État qui n'est reconnu par aucun autre est un État amoindri, qui n'existe que « pour lui-même », privé de relations avec le reste de la société internationale. Pour un nouvel État européen, la reconnaissance des autres États membres de l'Union en particulier semble être un passage obligé, car si les liens entre reconnaissance et admission dans une organisation internationale sont discutés<sup>88</sup>, on conçoit difficilement, dans une entreprise aussi intégratrice que l'UE, qu'un membre y fasse son entrée quand d'autres lui déniaient jusqu'à la qualité

---

87V. sur la critique du paradigme positiviste majoritaire, qui en dresse en même temps une très claire présentation, E. WYLER, *Théorie et pratique de la reconnaissance d'État. Une approche épistémologique du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 380 p.

88Certains auteurs voient dans l'admission d'un nouvel État à l'ONU, ou du moins dans le vote favorable à l'admission des autres États, une reconnaissance implicite du candidat. Indépendamment du problème de la reconnaissance, on constate qu'en pratique, l'admission à l'ONU, qui suppose d'être un État, a plutôt eu pour effet dans un certain nombre de cas de renforcer l'effectivité d'une qualité étatique jusque là évanescence.

d'État (v. ce qu'il sera dit plus loin du Kosovo, toujours au stade de « candidat potentiel » à l'UE) sauf à mettre en évidence un mécanisme de succession automatique (v. partie II).

Nous avons déjà évoqué la part d'incertitude qui entoure les concepts de continuité et de succession d'États et notamment la difficulté de distinguer les deux hypothèses selon des critères objectifs, admettant que l'attitude des parties et des tiers serait souvent déterminante. C'est dire le rôle important que peut jouer, dans les problèmes de succession, la reconnaissance, définie comme « l'acte juridique unilatéral par lequel un État atteste l'existence à son égard d'une situation de fait et s'engage à en tirer les conséquences que le droit attache à cette existence »<sup>89</sup>. On observe dans la pratique (ce dont la conception déclarative ne rend pas bien compte) que la reconnaissance ne proclame pas toujours un mode de succession « objectivement constatable » : au contraire, c'est de la reconnaissance que peut découler la qualification du mode de succession<sup>90</sup>. Ainsi l'accord en vertu duquel deux parties d'un État, sur le point d'accéder à l'indépendance, conviennent de se reconnaître mutuellement, sera-t-il la marque de la scission ; la reconnaissance par l'État démembré de l'État successeur sera l'indicateur de son consentement à la sécession, comme le refus de reconnaître cet État, le critère de la sécession unilatérale. Les modes de succession consensuels, caractérisés par les reconnaissances des parties, entraîneront en principe les reconnaissances des tiers, qui au contraire s'abstiendront généralement de reconnaître trop tôt l'État qui émerge d'un processus conflictuel, de sorte d'éviter, l'issue restant incertaine, de s'ingérer dans les affaires de l'État en voie de démembrement par une reconnaissance prématurée. Il existe ainsi « un jeu interactif entre Reconnaissance et qualification de la succession d'États, avec une influence décisive de la première sur la seconde »<sup>91</sup>.

Selon cette logique, la Belgique séparée « à l'amiable » (scission de type tchécoslovaque) ou l'indépendance accordée par le Royaume-Uni à l'Écosse (sécession consentie), caractérisée par la reconnaissance mutuelle des entités issues de la Belgique d'une part, du Royaume-Uni résiduel et de l'État écossais d'autre part, devraient entraîner la reconnaissance des États tiers ; au contraire, il serait difficile, voire inconcevable de la part d'autres membres de l'Union européenne, de reconnaître une Catalogne que ne reconnaîtrait pas l'Espagne, à court terme du moins. La non-reconnaissance de l'Espagne ou du Royaume-Uni démembrés, ou une déclaration « constatant » leur continuité, seraient, à l'envers, le signe que les autres États les considèrent comme poursuivant leur personnalité internationale et

---

89J. COMBACAU, S. SUR, *op. cit.*, p. 289.

90E. WYLER, *op. cit.*, pp. 126 et s.

91*Ibid.*, p. 130.

qualifieraient donc, de ce point de vue, la séparation en sécession ou en scission.

Cependant, il est temps de rappeler que la pratique des États membres de l'Union européenne est loin d'être uniforme en matière de reconnaissance, laquelle reste, de l'avis majoritaire, un acte discrétionnaire (voir avis n° 10 de la Commission d'arbitrage pour la paix en Yougoslavie). Cela n'exclut pas que les positions adoptées par les États soient appuyées par une argumentation juridique sérieuse, mais il est évident que des considérations d'opportunité politique entrent, à des degrés variables, en ligne de compte.

### *§2. Pratique de la reconnaissance par les membres de l'UE*

On observe que si la reconnaissance reste à la discrétion des États, la tendance est à la concertation : l'exemple le plus spectaculaire et tout à fait inédit dans les relations internationales en fut précisément fourni par les États européens, qui établirent une procédure commune suspendant leurs reconnaissances respectives des États issus de la Yougoslavie aux avis de la Commission d'arbitrage, chargée de vérifier le respect par les nouvelles républiques de « Lignes directrices » établies dans le cadre de la coopération politique européenne, le 16 décembre 1991 (respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et de l'Acte final d'Helsinki, garantie des droits des minorités, respect de l'inviolabilité des limites territoriales, etc.). Rappelons toutefois que cela n'impliqua nullement le transfert de l'acte de reconnaissance à l'Union européenne : il fut émis, comme en droit international général, par chacun des États membres et la coordination ne fut d'ailleurs pas parfaite, comme l'illustrèrent la reconnaissance anticipée de la Croatie par l'Allemagne et la reconnaissance tardive de la Macédoine par la Grèce<sup>92</sup>.

Du reste, la procédure ne fut pas adoptée pour les États issus de l'Union soviétique et depuis lors, un cas a notamment marqué, au contraire, la division des États de l'Union européenne : la reconnaissance du Kosovo après sa déclaration d'indépendance. Rappelons que cinq États membres n'ont pas reconnu un État kosovar : Chypre, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie et, bien entendu, l'Espagne qui refuse encore à ce jour, bien plus nettement que les quatre autres, toute relation avec lui<sup>93</sup>. L'État espagnol a condamné l'unilatéralisme d'une séparation qu'il tient pour contraire au droit international, dans le but évident de ne pas créer un précédent pour les indépendantistes catalans, eux-mêmes tentés de s'en inspirer. Lors du débat sur l'autodétermination de l'Écosse, José Manuel Barroso a explicitement mentionné l'opposition de l'Espagne à la reconnaissance du Kosovo pour étayer le jugement qu'il serait

---

92J. VERHOEVEN, « La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau ? », *op. cit.*, p. 10.

93S. GRICOURT, « Kosovo : ses épreuves diplomatiques », *A.F.R.I.*, 2014, p. 192.

« extrêmement difficile » pour une Écosse indépendante de rejoindre l'Union, au grand mécontentement des cadres du SNP<sup>94</sup>.

On peut effectivement se demander si dans l'Union européenne, un État pourrait non pas reconnaître un État séparatiste en dépit du refus de l'État démembré (comme 23 membres de l'Union européenne ont reconnu le Kosovo contre la volonté de la Serbie), mais *refuser de reconnaître un État séparatiste en dépit de l'acceptation de l'État démembré* pour ne pas encourager ses propres séparatistes (ainsi d'un refus de reconnaissance de l'Écosse par l'Espagne). La position serait sans doute difficile à soutenir sur la durée. Quoiqu'il en soit, la reconnaissance d'un État séparatiste par les autres États membres, si elle apparaît comme le préalable (politique) logique à sa réintégration dans l'Union européenne, ne dit rien de ce qui en décidera en droit ; même à considérer, contre la doctrine de l'effet déclaratif que nous avons présentée, que la reconnaissance permette l'acquisition du statut international de l'État et doive s'analyser comme une cooptation au sein de la société internationale, elle ne saurait à elle seule valoir admission dans le club encore plus fermé que constitue l'Union européenne.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Si la naissance d'un nouvel État, envisagée comme un fait juridique, ne saurait être teintée d'illicéité et s'impose objectivement aux autres États, ceux-ci restent bien sûr libres de le reconnaître ou de ne pas le reconnaître et a priori, d'établir des relations avec lui – en l'occurrence, les relations fort étroites qu'implique l'appartenance commune à l'Union européenne. Il faudra maintenant vérifier si ce point n'est pas contredit par un mécanisme de succession dont pourrait se prévaloir l'État séparatiste. Avant cela, évoquons cependant un autre cas de figure : une collectivité séparatiste pourrait éventuellement choisir de ne pas devenir un État indépendant, mais plutôt de s'intégrer *à un autre État membre*.

---

94« Independent Scotland 'would find it extremely difficult to join EU' », *The Guardian*, 16 février 2014.

## *Chapitre 2. L'intégration à un autre État membre de l'Union*

Si les cas d'unifications d'États sont aussi divers que ceux de séparations et suscitent donc également des difficultés de classement (section 1), l'intégration de la collectivité séparatiste à un autre État membre de l'Union européenne réglerait vraisemblablement la question de son statut européen (section 2).

### **SECTION 1. MODALITÉS D'UNIFICATIONS D'ÉTATS EN DROIT INTERNATIONAL**

Symétriquement aux séparations, les unifications d'États peuvent s'envisager selon deux modalités, soit qu'un nouvel État se substitue aux États prédécesseurs, qui disparaissent (§1) soit qu'un État, renonçant à son indépendance, agrandisse de son assiette spatiale le territoire d'un autre État, qui poursuit son existence légale (§2).

#### *§1. Fusion. Disparition des États prédécesseurs et unification en un nouvel État*

Là où la scission vise la disparition d'un État prédécesseur au profit de deux ou plusieurs États successeurs, la fusion, figure opposée, désigne la disparition de deux ou plusieurs États prédécesseurs au profit d'un État successeur. Les États prédécesseurs renoncent ainsi à leur indépendance et donc à leur identité internationale pour ne plus former qu'un seul État qui leur succède. Historiquement, ce mode d'unification d'États correspond à la fusion des treize colonies d'Amérique du Nord qui, après avoir fait sécession de l'Empire britannique en 1776, chacune étant devenue un État indépendant associé aux douze autres dans une structure confédérale, s'unirent en 1787 pour former les États-Unis d'Amérique. Dans la période récente, les précédents les plus clairs semblent être la constitution de la Tanzanie de 1964, qui mit fin à l'existence du Tanganyika et du Zanzibar, ou celle, en 1990, d'une République du Yémen emportant extinction des anciens Yémen du Nord et Yémen du Sud.

Cependant, à la manière des séparations d'États, les unifications ne laissent pas de créer des incertitudes sur le statut de successeur ou de continuateur de l'État qui en résulte. Le processus est souvent mené autour d'un État pôle, ainsi de la Prusse et du Piémont lors des unifications allemande et italienne. Évoquons également, puisque sa situation actuelle nous intéresse, le cas de l'Écosse : s'il ne fait pas de doute qu'elle s'est éteinte comme sujet de droit international lors de l'union avec l'Angleterre en 1707, la nature de cette union prête encore aujourd'hui à discussion, selon que l'on considère le Royaume de Grande-Bretagne comme un

État nouveau ou au contraire, continuant la personnalité juridique de l'Angleterre<sup>95</sup>. Cette dernière hypothèse s'analyserait comme une absorption de l'Écosse par l'Angleterre.

*§2. Absorption. Renonciation d'un État à son indépendance au profit d'un autre*

Dans ce cas de figure, tous les États ne disparaissent pas dans l'unification, la personnalité de l'un d'entre eux étant continuée par l'État qui en résulte. Celui-ci a donc absorbé les autres États prédécesseurs, qui ont consenti à sacrifier leur indépendance. Cette dimension consensuelle distingue en théorie l'absorption de l'annexion contrainte par utilisation illégale de la force, telle que celle de l'Éthiopie par l'Italie en 1936, de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie par l'Union soviétique en 1940 ou du Koweït par l'Irak en 1990 ; non reconnues par les États tiers, ces situations donnèrent lieu, après la défaite militaire ou politique de l'agresseur, à la « résurrection » apparente des États annexés, dont la personnalité fut réputée continuer celle de l'État avant incorporation. La qualification repose évidemment sur des faits parfois difficiles à apprécier et est influencée par des préférences idéologiques, comme l'illustre la crise criméenne de mars 2014, analysée soit comme annexion par des forces d'occupation russes d'une portion du territoire ukrainien, soit comme absorption consentie d'une Crimée indépendante par la Russie<sup>96</sup>.

Là encore, les prétentions des parties et la position des tiers seront décisives pour déterminer si l'État issu de l'unification doit être considéré comme un nouveau sujet de droit international ou comme identique à un des États prédécesseurs. Il y a en tout cas fort à parier que l'unification d'un État issu de la dislocation d'un État membre de l'Union européenne avec un autre État membre serait analysée comme une absorption du premier par le second, tant en vertu de facteurs objectifs (exiguïté du territoire et faible population de l'État issu de la séparation par rapport à l'État avec lequel il s'unit) qu'à nouveau, dans l'optique de choisir une qualification pour obtenir les conséquences voulues plutôt que de tirer les conséquences d'une qualification qui s'imposerait. En effet, un scénario d'absorption permettrait à l'État intégrateur, continuant sa personnalité juridique, de poursuivre son appartenance à l'Union européenne en l'étendant, du fait de l'unification, à l'État intégré. Cette analyse peut s'appuyer sur le précédent de la réunification allemande.

---

<sup>95</sup>Sur ce point, v. J. CRAWFORD et A. BOYLE, *op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>96</sup>Point de vue énergiquement défendu par C. SANTULLI, « La crise ukrainienne : position du problème », *R.G.D.I.P.*, 2014/4, pp. 799-820, spéc. pp. 804-813.

## SECTION 2. UNIFICATION D'ÉTATS ET APPARTENANCE À L'UNION EUROPÉENNE

On reviendra sur l'absorption de la RDA par la RFA, qui étendit à la première le statut d'État membre de l'Union européenne de la seconde (§1) pour en dégager le principe qui trouverait à s'appliquer à l'avenir dans un cas similaire (§2).

### *§1. Un précédent : la réunification allemande*

La Loi fondamentale de la RFA, adoptée sous ce nom en 1949 pour souligner son caractère transitoire dans le contexte de division de l'Allemagne, avait laissé la porte ouverte à la réunification à travers deux dispositions distinctes. Lorsque la chute du Mur la rendit possible, il fallut décider d'opérer l'union selon l'article 146 de la Loi fondamentale, qui prévoyait la fin de sa validité par la libre adoption d'une constitution par le peuple allemand, ou via son article 23, qui énumérait les *Länder* de l'Ouest sur le territoire desquels elle était applicable en précisant qu'elle entrerait en vigueur dans d'autres parties de l'Allemagne après leur adhésion. L'alternative de droit constitutionnel pouvait ainsi s'analyser, en droit international, comme un choix entre la fusion de la RFA et de la RDA dans un nouvel État et l'absorption de la RDA dans une RFA poursuivant sa personnalité juridique internationale.

C'est cette seconde solution qui fut retenue et quoique la formulation du préambule du traité d'unification du 31 août 1990 pût suggérer le contraire<sup>97</sup> la continuité de l'État allemand avec la RFA, revendiquée par cette dernière, fut universellement acceptée. L'Allemagne poursuivit ainsi l'appartenance de la RFA à l'ensemble des organisations du système onusien tandis que la participation de la RDA prit fin du fait de la disparition de cet État comme sujet de droit international. Mais il n'était pas évident que la même solution dût prévaloir au sein des Communautés européennes, où se posait la question de la « méthode à suivre pour étendre les traités communautaires à ce qui deviendra le territoire de l'ex RDA »<sup>98</sup>.

Les deux Allemagne, soucieuses de ne pas retarder l'unification ni de la faire dépendre du bon vouloir de leurs partenaires européens, souhaitaient qu'on étendît le champ d'application des traités européens à l'ensemble du territoire de l'État allemand réunifié sans passer par leur révision, et donc par une procédure de ratification dans chaque État membre<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup>Le préambule du traité d'unification du 31 août 1990 dispose : « La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande, DÉCIDÉES à parachever, en disposant librement d'elles-mêmes, l'unité de l'Allemagne dans la paix et la liberté en tant que membre à part entière de la communauté des peuples (...) ». V. à ce sujet B. STERN, *op. cit.*, pp. 206-207.

<sup>98</sup>J.-P. JACQUÉ, « L'unification de l'Allemagne et la Communauté européenne », *R.G.D.I.P.*, 1990, pp. 997-1018.  
<sup>99</sup>*Ibid.*, p. 1000.

En conséquence, le paragraphe premier de l'article 10 du traité d'unification, intitulé « Droit des communautés européennes », était rédigé comme suit : « À la date à laquelle l'adhésion prend effet, entreront en vigueur sur le territoire visé à l'article 3 [*les Länder de l'Est*] les Traités relatifs aux Communautés européennes avec leurs amendements et compléments ainsi que les conventions, traités et décisions de caractère international qui sont entrés en vigueur en connexion avec lesdits Traités. » Lors d'une réunion spéciale du Conseil européen à Dublin, le 28 avril 1990, les chefs d'État ou de gouvernement avaient accepté cette solution en annonçant que l'intégration de la RDA à l'Union européenne aurait lieu sans révision des traités. Dans une note de la Commission européenne intitulée « La Communauté et l'unification allemande » du 21 août 1990, il fut précisé qu'en plus du droit européen primaire et dérivé, les traités internationaux conclus par les Communautés avant l'unification entreraient automatiquement en vigueur à l'égard de l'ex-RDA<sup>100</sup>. L'absence de révision des traités ne fut pas sans laisser de côté certaines difficultés<sup>101</sup> mais permit donc la prompte intégration de l'Allemagne de l'Est aux institutions européennes.

#### §2. *Un principe de variabilité des limites territoriales ?*

Ce précédent a pu être décrit<sup>102</sup> comme une application par l'Union européenne d'un principe de la variabilité des limites territoriales (*moving treaty boundaries*) « en vertu duquel les droits et obligations internationales de l'État s'appliquent automatiquement à son nouveau territoire, tandis que les traités antérieurement applicables à ce territoire cessent de l'être » par opposition à celui de la continuité des traités, qui veut que « les traités antérieurement en vigueur dans chaque partie du territoire restent applicables dans cette partie après la modification territoriale, sauf consentement des autres parties à ces traités à l'extension de leur champ d'application territorial, à leur modification ou à leur abrogation »<sup>103</sup>.

Ces deux principes coexistent dans la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978, qui prévoit des conséquences différenciées en fonction des circonstances qui ont donné lieu au phénomène de succession. Comme il sera dit plus loin, ce traité issu des travaux de la Commission du droit international, péniblement entré en vigueur

---

100K. BÜHLER, *State Succession and Membership in International Organizations*, La Haye, Kluwer, 2001, p. 137.

101Elle laissait notamment sans réponse la question de la représentation au Parlement européen des Allemands de l'Est. Des observateurs furent invités par le Parlement européen pour pallier temporairement le problème. Il fallut attendre la législature 1994-1999 pour que le nombre de députés européens allemands soit porté de 81 à 99.

102K. BÜHLER, *op. cit.*, p. 136.

103C. SCHRICKE, « L'unification allemande », *A.F.D.I.*, 1990, p. 62.

en 1996<sup>104</sup> et dont le caractère déclaratoire de droit coutumier est très incertain<sup>105</sup>, est en outre d'une utilité limitée sur les questions de succession aux traités constitutifs d'organisations internationales dans la mesure où il s'y applique « sous réserve de toute autre règle pertinente de l'Organisation » (article 4). Ces nuances en tête, on peut noter que l'article 31 de la convention, qui traite des « effets d'une unification d'États à l'égard des traités en vigueur à la date de la succession d'États », opte pour le principe de continuité et non pour celui de variabilité. Cependant le texte, qui utilise le terme générique d' « unification d'États » sans distinguer explicitement entre la fusion et l'absorption, ne paraît viser que le premier cas de figure<sup>106</sup>, soit celui d'une rupture d'identité entre l'État successeur et les États prédécesseurs.

À y bien regarder, il nous semble que l'hypothèse de l'absorption étant au contraire marquée par la continuité de l'État qui réalise l'incorporation, le problème de l'extension du champ d'application du traité qui le lie à l'espace qui vient agrandir son territoire ne devrait pas s'analyser d'après les règles de la succession d'États<sup>107</sup>, mais simplement en vertu du principe du droit des traités exprimé par l'article 29 de la convention de Vienne de 1969 : « A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire ». Les traités européens n'exprimant pas d'intention contraire, du moins pour la partie continentale du territoire des États membres<sup>108</sup>, il faut en conclure<sup>109</sup> que chacun peut en changer unilatéralement le champ d'application spatial selon les mutations qui s'opèrent sur son territoire, soit qu'il s'agrandisse par absorption d'un autre État (cas de la RFA), soit qu'il soit amoindri par une sécession (cas hypothétiques du Royaume-Uni et de l'Espagne résiduels après accession à l'indépendance de l'Écosse et de la Catalogne). Le problème serait alors davantage celui de l'adaptation éventuelle des traités à ce changement de circonstances que celui de la succession aux traités.

Quoiqu'il en soit, l'Union européenne a suivi lors de la réunification allemande une pratique consacrant très largement le maintien sans nouvelle adhésion de l'État issu d'une

---

104 Parmi les membres de l'Union européenne, seuls Chypre, la Croatie, l'Estonie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie ont ratifié le texte (la Pologne l'a signé mais ne l'a pas ratifié).

105 J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 168.

106 C. SCHRICKE, *op. cit.*, p. 63.

107 Il est vrai que la convention de Vienne de 1978 régit explicitement certaines situations de continuation (v. art. 34 et 35 qui parlent de l'État qui « subsiste » ou « continue d'exister » après la séparation). L'exclusion absolue des hypothèses de continuation des règles de la succession d'États ne paraît pas possible en raison de l'imbrication des deux phénomènes et de la relativité de la continuité qui dans certaines hypothèses, peut n'être admise que pour certains droits et obligations. Sur tous ces points v. B. STERN, *op. cit.*, pp. 42-47.

108 L'article 52 du TUE définit le champ d'application spatial des traités par simple énumération des États membres selon leur dénomination officielle. Il est complété par l'article 355 du TFUE qui exclut certains territoires du champ d'application des traités et prévoit un régime particulier d'association pour certains pays et territoires d'outre-mer repris à l'annexe II.

109 En ce sens, J. CRAWFORD et A. BOYLE, *op. cit.*, pp. 101-102.

unification (fusion comme absorption) au sein des organisations internationales<sup>110</sup>. Il est probable qu'une procédure similaire s'appliquerait à un nouveau cas d'unification d'État, mais il ne nous semble pas que l'on puisse en tirer de conséquences particulières dans des circonstances de séparations d'États. Si « principe de variabilité des limites territoriales » il y a, il concerne l'État continuateur démembré mais ne nous dit rien de l'attitude de l'Union quant à l'État successeur issu de la séparation.

## **CONCLUSION DU CHAPITRE 2**

Comme le suggère le précédent de la réunification allemande, une nouvelle unification entre un État membre et un État non membre de l'Union européenne, sur le mode de l'absorption du second par le premier, devrait aboutir à l'extension du champ d'application des traités européens à l'ensemble du territoire de l'État agrandi, réintégrant la collectivité séparatiste dans les institutions communautaires. Il faut maintenant envisager la question, plus délicate, du destin européen de cette même collectivité constituée, selon les modalités que nous avons décrites, en État indépendant.

---

<sup>110</sup>À l'ONU comme dans la plupart des organisations internationales, la Tanzanie et le Yémen se sont ainsi substitués aux États prédécesseurs sur simple notification (il en fut à peu près de même pour la République arabe unie en dépit des particularités de ce cas).

---

## **PARTIE II. LE DESTIN DE LA COLLECTIVITÉ SÉPARATISTE DANS L'UNION EUROPÉENNE**

---

Dans l'hypothèse d'une séparation emportant création d'un nouvel État qui succède à un État membre de l'Union européenne, par quel mode juridique pourra-t-il devenir partie au traité constitutif et donc réintégrer l'organisation ? La Commission retient l'adhésion comme nouvel État membre tandis que certains mouvements séparatistes prétendent y échapper par un mécanisme de succession. L'examen de la pratique internationale pointe vers la première solution (titre 1) dont nous nous demanderons si la rigueur ne pourrait pas être tempérée par des aménagements tenant compte de la nature particulière de l'Union (titre 2).

### **Titre 1. Les solutions suggérées par la pratique internationale**

Devant l'incertitude du cadre juridique de l'Union européenne (chapitre 1) il sera nécessaire d'examiner la pratique des autres organisations internationales pour ce qui est des modes de maintien au sein de l'organisation après séparation d'États (chapitre 2).

#### *Chapitre 1. L'indétermination du droit applicable à l'Union européenne*

Aucune règle de droit international général ou des traités européens (section 1) ne permet de trouver une solution qui, faute de précédent, ne se dégage pas plus de la pratique institutionnelle de l'Union (section 2).

#### **SECTION 1. L'INEXISTENCE DE RÈGLES CONVENTIONNELLES OU COUTUMIÈRES**

La convention de Vienne de 1978 renvoie à des règles particulières (§1) qui sont introuvables dans les traités européens (§2).

##### *§1. Le renvoi à la lex specialis de la convention de Vienne de 1978*

Commençons par rappeler ce que nous avons dit de cette convention : faiblement ratifiée – ni le Royaume-Uni, ni l'Espagne, ni la Belgique n'y ont accédé – et entrée tardivement en vigueur, elle prévoit des règles dont le caractère coutumier est très incertain, bien qu'elle ait été adoptée sur un projet élaboré par la CDI dans sa mission de codification et de développement du droit international. L'opportunité même de solutions générales est

parfois discutée dans une matière où chaque cas est rendu différent par des contraintes politiques particulières qui appellent des arrangements spécifiques entre les parties intéressées. De plus, on conteste souvent dans la convention de 1978 certaines solutions trop influencées par l'idéologie qui a présidé et les difficultés qu'a occasionnées la décolonisation, ce qui est manifeste dans la manière dont le texte distingue, parmi les circonstances pouvant donner lieu à succession d'États, deux espèces de sécession.

La partie III vise en effet les « États nouvellement indépendants », soit les États issus de la décolonisation, tandis que la partie IV (« unification et séparation des États ») amalgame, sous le terme générique de « séparation », la scission et les espèces résiduelles de sécession (non-coloniales). Une fois distingués, ces deux cas font l'objet de solutions différentes. L'article 16 de la convention prévoit, pour les sécessions-décolonisation : « Un État nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'États le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États », soit un principe de la table rase. À l'inverse, l'article 34 §1 dispose que « lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister », « tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé » (litt. a). Est ici posé un principe général de succession aux traités après séparation.

Aussi arbitraire que paraisse cette distinction, une autre semble au contraire s'imposer : si l'acte constitutif d'une organisation internationale est bien un traité, il s'agit assurément d'un traité d'une espèce particulière et l'on comprendrait qu'il fasse l'objet d'un traitement différent dans les problèmes de succession d'États. Lorsque la CDI avait commencé ses travaux sur le sujet, il avait d'ailleurs été proposé un « plan général » comportant trois rubriques : « i) La succession en matière de traités ; ii) La succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités ; iii) La succession et la qualité de membre des organisations internationales »<sup>111</sup>. Ce troisième champ de travail fut ultérieurement abandonné tandis que les deux autres donnaient la convention de 1978 pour le premier, la convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État pour le second.

De ce souci de prise en compte des difficultés spécifiques posées par les traités

---

<sup>111</sup>Rapport de la Commission du droit international sur les travaux, de sa quinzième session, 6 mai – 12 juillet 1963, document A/CN.4/163, Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément n° 9 (A/5509), Annexe II, Rapport présenté par M. Manfred Lachs, président de la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements, document A/CN.4/160, 7 juin 1963, p. 272, §13.

constitutifs d'organisations internationales, il reste cependant une trace dans l'article 4 de la convention de 1978 qui précise que le texte s'applique en ce qui concerne « tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation ». La formulation ambiguë de l'article ne rend pas cette conclusion évidente, mais on peut y voir une simple règle de renvoi à la *lex specialis* qu'est l'acte constitutif de l'organisation<sup>112</sup>. En somme, cet article, l'incertitude sur la valeur coutumière des solutions de la convention et le pragmatisme qui domine plus généralement les problèmes de succession d'États nous suggèrent ici de chercher plutôt une réponse dans les traités européens.

### §2. *Le silence des dispositions pertinentes des traités européens*

Les traités constitutifs d'organisation internationale ne prévoyant presque jamais, semble-t-il, l'hypothèse de l'acquisition de la qualité de membre par succession, c'est vers les règles ordinaires d'adhésion qu'il convient de se tourner<sup>113</sup>. L'article 49 TUE énumère d'abord des conditions : « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. » Remarquons que la première de ces conditions (être un « État européen ») implique qu'une collectivité séparatiste qui n'aurait pas fait la démonstration de sa qualité étatique, ou qui ne serait pas tenue comme telle par les autres États membres, ne saurait être réintégrée dans l'Union (encore que la pratique des organisations internationales admette certaines bizarreries qui tendent à dissocier État membre et État au sens du droit international, continuité de l'État et continuité de l'appartenance – v. infra). La seconde condition (respect des valeurs de l'Union) rappelle notamment que l'État nouveau, sorti de sa situation minoritaire dans l'État prédécesseur, serait tenu de respecter les nouvelles minorités créées par la séparation pour entrer dans l'Union.

Du reste, la procédure d'adhésion que détaille ensuite l'article 49 se caractérise comme une « rencontre de volontés »<sup>114</sup> de l'État candidat, qui introduit la demande, et des États membres, qui se prononcent à l'unanimité au sein du Conseil avant de ratifier, chacun selon ses règles constitutionnelles respectives<sup>115</sup>, le traité d'adhésion qui opère les adaptations

---

112K. BÜHLER, *op. cit.*, p. 290.

113*Ibid.*, p. 31.

114M. BEULAY, « L'État membre dans l'Union européenne », M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS, E. CUJO (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Pedone, 2013, p. 119.

115En France, la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 avait introduit dans la Constitution un article 88-5 prévoyant que « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République » mais ne le rendait pas applicable « aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004 », ce qui visait la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie. Il s'agissait bien sûr de conditionner une éventuelle adhésion de la Turquie à

institutionnelles nécessaires et fixe les éventuelles dérogations temporaires dont peut bénéficier le nouveau membre le temps de son adaptation aux règles en vigueur dans l'Union<sup>116</sup>. Les traités prévoient donc une procédure particulièrement lourde, qui place l'État candidat dans une extrême dépendance vis à vis des États déjà membres. Elle ne distingue aucunement les « élargissements intérieurs » des « élargissements extérieurs », aussi absurde que puisse paraître l'application de la procédure jusque ici suivie pour les seconds, qui se préoccupe surtout de l'assimilation par le candidat du fameux acquis communautaire, aux premiers, l'État parent de la collectivité séparatiste l'ayant par hypothèse déjà « digéré ».

On peut remarquer ici que la dimension symétriquement volontaire et consensuelle de la procédure de retrait, insérée par le traité de Lisbonne dans l'article 50 du TUE, a fait écrire, dans le contexte du référendum écossais, qu'une non réintégration automatique par voie de succession violerait cette disposition<sup>117</sup>. Mais l'argument paraît circulaire puisque l'application à une Écosse indépendante (par exemple) de l'article 50, qui prévoit que « tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union », supposerait qu'on puisse la tenir pour « État membre », ce qu'il s'agit précisément de démontrer. Cette disposition suggère cependant qu'une négociation paraît incontournable dans tous les cas où les traités cesseraient d'être applicables sur un espace donné, nous y reviendrons. Faute de disposition utile des traités, il faut donc se tourner vers la pratique.

## SECTION 2. L'ABSENCE DE PRÉCÉDENTS AU SEIN DE L'UNION

Or, comme nous l'avons annoncé, il n'existe pas de précédent de « séparation-réintégration » dans la pratique de l'Union européenne. Deux cas proches existent cependant : l'indépendance de l'Algérie, qui peut être décrite comme une sécession sans maintien (§1) et le retrait du Groenland des Communautés européennes, qui est à l'inverse un retrait sans sécession (§2).

---

l'approbation du peuple français. Dans le contexte de crise actuel, on peut se demander si un référendum sur l'adhésion de l'Écosse ou de la Catalogne à l'UE n'aurait pas pour objet, de fait, l'UE plus que l'Écosse ou la Catalogne, ce qui rajouterait un facteur d'incertitude pour ces dernières. Quoiqu'il en soit, rappelons qu'une nouvelle modification (loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008) a supprimé partiellement ce verrou par l'ajout de cet alinéa : « Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 ». Cette dernière procédure serait vraisemblablement utilisée si la réadmission d'une collectivité séparatiste était traitée comme un cas d'adhésion ordinaire.

116J.-P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 128.

117V. p. ex. A. O'NEILL, « A Quarrel in a Faraway Country?: Scotland, Independence and the EU », 14 novembre 2011, <<http://eutopialaw.com/2011/11/14/685/>> et J. MATAS I DALMASES et al., *op. cit.*, p. 39.

### *§1. La sécession sans maintien. Le cas de l'Algérie*

On ne saurait tirer beaucoup d'enseignements d'un cas aussi ancien, qui nous renvoie évidemment à un stade de bien moindre sophistication de la construction européenne. Nous avons déjà dit que l'indépendance de l'Algérie pouvait s'analyser comme un cas de sécession – en l'occurrence, de sécession-décolonisation – qui n'avait pas porté atteinte à la continuité de l'État français, quoique l'Algérie, assimilée en droit français au reste du territoire métropolitain, en représentât la plus importante partie. À ce titre, le champ d'application du traité de Rome s'étendait donc sur l'espace sur lequel devait être assis le futur État algérien. L'indépendance de 1962 représente ainsi le seul précédent dans lequel une partie d'un État est sortie du cadre des traités européens en se constituant en État nouveau.

Évidemment, la séparation n'a pas affecté la participation française à la Communauté économique européenne. De son côté, l'Algérie n'a bien sûr pas prétendu réintégrer la CEE en tant que nouvel État membre. Dès le 24 novembre 1962, le gouvernement algérien a cependant adressé une lettre à la Commission pour demander le maintien à son égard des dispositions de l'article 227, alinéa 2 du traité de Rome<sup>118</sup>, qui prévoyait l'application à l'Algérie et aux départements français d'outre-mer des règles européennes, notamment en matière de libre circulation des marchandises. Sous la pression de la France, les États de la Communauté maintinrent un régime tarifaire préférentiel à l'égard de l'Algérie pendant le reste de la décennie, mais en dépit de conversations exploratrices, il fallut attendre 1970 pour l'enclenchement de négociations formelles entre la CEE et l'Algérie. Elles aboutirent à la signature d'un Accord de coopération le 26 avril 1976. Il est aujourd'hui remplacé par l'Accord d'association Algérie-UE de 2002. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2005, il prévoit notamment l'établissement par étapes d'une zone de libre-échange et une coopération intensifiée dans les domaines politique, économique et judiciaire. Comme neuf autres États de la rive sud de la Méditerranée, l'Algérie entre également dans le champ de la Politique européenne de voisinage (PEV).

### *§2. Le retrait sans sécession. Le cas du Groenland*

En tant que partie intégrante du territoire du Danemark, le Groenland entra dans la CEE lors du premier élargissement de 1973, en dépit des réticences d'une forte majorité de Groenlandais exprimée lors du référendum danois du 2 octobre 1972. Les îles Féroé, qui bénéficiaient déjà d'une large autonomie au sein du Danemark à l'époque de l'adhésion, furent

---

118H. BEN HAMOUDA, « Le rôle de la France envers le Maghreb au sein de la Communauté européenne (1963-1969) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2010/3, pp. 90-97, spéc. p. 94.

au contraire exclues d'emblée du champ d'application des traités<sup>119</sup>. Au cours des années 70, le développement d'un mouvement nationaliste groenlandais aboutit à un statut d'autonomie du Groenland en droit interne danois<sup>120</sup>. Enfin, à la suite d'un référendum consultatif sur le retrait de la Communauté économique européenne, voté par une petite majorité de Groenlandais en 1982, le gouvernement danois ouvrit des négociations avec ses partenaires européens. Un traité modificatif (le traité sur le Groenland, signé le 13 mars 1984 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1985 après ratification de l'ensemble des États membres) amenda le traité de Rome pour attribuer au Groenland le statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM). Le problème de la pêche, ressource principale de l'île qui avait motivé son choix du retrait, est réglé par un protocole révisé périodiquement. Il organise le libre accès des ressources halieutiques groenlandaises au marché unique et attribue à l'UE des quotas de captures dans les eaux groenlandaises en échange d'une compensation financière.

On a pu voir dans ce précédent une preuve que la pratique de l'Union européenne n'admet pas qu'un territoire sorte du champ d'application des traités sans acceptation de l'ensemble des États membres de dispositions aménageant les conséquences du retrait. Mais le cas groenlandais est en fait l'envers de celui qui nous occupe : les Groenlandais ont voulu quitter la CEE mais sont restés sous la souveraineté danoise ; les indépendantistes écossais, catalans ou flamands voudraient se séparer de leur État mais demeurer dans l'Union. Il y aurait donc retrait sans sécession dans la première hypothèse, sécession sans retrait dans la seconde. Pour cette raison, ce précédent ne nous dit pas grand-chose de notre problème<sup>121</sup>.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

En l'absence de toute disposition de droit international ou européen réglant sans ambiguïté les conséquences de la séparation d'un État membre et faute de précédent pertinent, un détour par la pratique des autres organisations internationales est nécessaire pour dégager de premiers éléments de solution.

---

119V. aujourd'hui art. 355, §5, litt. a) TFUE : « les traités ne s'appliquent pas aux îles Féroé ».

120Une loi sur l'autonomie renforcée, approuvée par référendum en 2008 puis par le Parlement danois en 2009, a depuis lors nettement étendu les compétences reconnues au gouvernement du Groenland. Dans le contexte actuel de course aux ressources pétrolières de l'Arctique, dont l'exploitation est rendue possible par les changements climatiques, se pose désormais la question de la sécession du Groenland.

121V. à ce sujet J. CRAWFORD et A. BOYLE, *op. cit.*, p. 102. Cependant, nous reviendrons infra sur le schéma, peut-être utile pour notre cas, du Danemark comme intermédiaire de son Groenland autonome auprès de ses partenaires européens.

## *Chapitre 2. L'appartenance aux organisations internationales après une séparation d'États*

Nous commencerons par examiner la pratique de diverses organisations internationales (section 1) avant d'en proposer une synthèse (section 2).

### **SECTION 1. EXAMEN DE LA PRATIQUE**

La pratique retenue est celle de l'Organisation des Nations Unies (§1), du Conseil de l'Europe (§2), d'autres organisations internationales enfin (§3).

#### *§1. Organisation des Nations Unies*

Les Nations Unies furent confrontées au problème dès 1947 avec la partition des Indes. Rappelons que l'Inde était membre fondatrice de l'ONU depuis 1945, sans nous étendre sur son statut incertain de sujet de droit international avant l'indépendance du 15 août 1947. À cette date, la sécession du Pakistan posa la question de son éventuelle acquisition de la qualité de membre des Nations Unies par succession. Le ministère des Affaires étrangères pakistanais se prévalut d'une admission automatique des deux États issus de la séparation ; le Secrétaire général contesta cette position qui ne fut pas admise ; finalement le Pakistan introduisit une demande formelle d'adhésion que le Conseil de sécurité recommanda à l'Assemblée générale d'accepter, ce qu'elle fit le 30 septembre 1947. Le Pakistan fut donc admis en tant que nouvel État sans succéder aux Indes britanniques, dont la participation fut continuée par l'Inde seule.

Ce précédent est à l'origine du principe qui voudrait, comme nous l'avons déjà relevé, que « la qualité de membre d'une organisation internationale ne s'acquiert pas par succession »<sup>122</sup>, du moins après une séparation d'États<sup>123</sup>. Cette position ne fut cependant pas atteinte sans controverse et il fut demandé à la 6<sup>e</sup> Commission de rendre un avis juridique<sup>124</sup> qui devait, jusqu'à ce jour, informer les cas ultérieurs de succession d'États. Les principes adoptés pour le cas pakistanais furent retenus : un État ne cesserait pas d'être membre des Nations Unies du seul fait des modifications de sa constitution ou de ses frontières, à moins que son extinction comme personne juridique ne soit démontrée ; quant à l'État nouveau,

---

122R. KHÉRAD, « La succession aux traités constitutifs des organisations internationales. L'exemple de l'O.N.U. », J.-F. AKANDJI-KOMBÉ (dir.), *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 46.

123Nous avons vu qu'il en allait différemment des unifications, où un État successeur formé par fusion de deux États jusqu'alors membres des Nations Unies a pu continuer cette participation sur simple notification au Secrétaire général (cas de la République arabe unie, de la Tanzanie et du Yémen).

124Publié dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, document A/CN.4/149.

même formé sur un espace qui faisait jusqu'alors partie du territoire d'un État membre, il ne pourrait prétendre à cette qualité sans admission formelle selon les dispositions de la Charte. La 6<sup>e</sup> Commission tempéra cependant ces règles générales en précisant que « *each case must be judged according to its merits* ». La pratique est depuis lors uniforme : tous les cas de séparation ultérieurs furent réglés par le maintien de l'État continuateur – s'il en subsistait un et *dans la mesure où cette continuité était admise par les autres États* – dans son appartenance à l'ONU tandis que les États successeurs durent introduire une demande d'adhésion.

Singapour fut admis le 21 septembre 1965 et le Bangladesh le 17 septembre 1974. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie accédèrent à la charte le 17 septembre 1991, la continuité avec leur personnalité pré-1940 qui leur fut reconnue par une majorité d'États étant sans conséquence ici. Huit républiques issues du démembrement de l'Union soviétique furent à leur tour admises le 2 mars 1992 (Moldavie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Arménie, Tadjikistan, Turkménistan, Azerbaïdjan) suivies par la Géorgie le 31 juillet 1992. Le cas de l'Ukraine et de la Biélorussie est bien sûr à mettre à part puisque ces deux républiques, quoique n'étant pas des États au sens du droit international, étaient membres fondateurs des Nations Unies ; elles poursuivirent simplement leur participation. La RFY, dont la continuité avec la Yougoslavie ne fut pas reconnue par la plupart des États, finit par présenter une demande d'admission qui fut acceptée le 1<sup>er</sup> novembre 2000, après huit ans d'incertitude sur son statut. Elle rejoignit les autres républiques ex-yougoslaves admises les 22 mai 1992 (Slovénie, Bosnie-Herzégovine, Croatie) et 8 avril 1993 (« ex-République yougoslave de Macédoine »). La République tchèque et la Slovaquie furent admises le 19 janvier 1993 comme États nouveaux succédant à la Tchécoslovaquie éteinte. Enfin les sécessions les plus récentes n'invalident pas le principe (admission de l'Érythrée le 28 mai 1993, du Monténégro le 28 juin 2006, du Sud-Soudan le 14 juillet 2011).

Il en ressort donc qu'un État écossais, catalan ou flamand, ainsi peut-être que la Belgique résiduelle si celle-ci ne revendiquait pas et/ou ne se voyait pas reconnaître la continuité avec l'État belge actuel, devrait adhérer à nouveau à la Charte des Nations Unies.

## *§2. Conseil de l'Europe*

Deux cas de séparation affectant un État déjà membre du Conseil de l'Europe peuvent être relevés : la scission de la Tchécoslovaquie en 1993 et la sécession du Monténégro de la Serbie-et-Monténégro en 2006. Si la pratique en matière d'acquisition de la qualité de membre ne diffère pas de celle de l'ONU (participation de l'État continuateur inchangée, adhésion

formelle des États successeurs), une question supplémentaire se pose dans le contexte du Conseil de l'Europe : quelle succession aux conventions fermées, administrées au sein de l'organisation internationale ? La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) précise en effet que « la présente Convention est ouverte à la signature des membres du Conseil de l'Europe » (art. 59) et l'accession à la convention a aussi été érigée en condition d'admission au sein du Conseil de l'Europe<sup>125</sup>.

La République tchèque et la Slovaquie, en tant qu'États successeurs de la Tchécoslovaquie, se sont soumises à la procédure d'adhésion ordinaire pour devenir membres du Conseil de l'Europe et y ont été admises le 30 juin 1993. Cependant dès avant leur accession à l'indépendance, par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs au sein de la Tchécoslovaquie, les futurs États, soucieux de ne pas interrompre la protection des droits des personnes vivant sur leur territoire, se sont déclarés liés par la CEDH<sup>126</sup>. Par une étonnante procédure, le Comité des Ministres décida que les deux États seraient considérés comme ayant accédé rétroactivement à la CEDH à la date de leur indépendance. Cette solution fut également retenue pour le Monténégro qui ratifia le statut du Conseil de l'Europe le 11 mai 2007, mais fut considéré comme lié par la CEDH à la date du 6 juin 2006<sup>127</sup>. Dans l'affaire *Bijelic c. Monténégro et Serbie*<sup>128</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme confirma que la Convention était demeurée continuellement en vigueur à l'égard du Monténégro, notamment eu égard au « principe que les droits fondamentaux protégés par les traités en matière de droits de l'homme devraient appartenir aux individus vivant sur le territoire de l'État partie concerné, nonobstant sa dissolution ou succession ultérieure » (§69).

Si ce dernier point devra être examiné plus en détail lorsque nous évoquerons les conséquences hypothétiques de la citoyenneté européenne sur un phénomène de succession<sup>129</sup>, les principes adoptés au sein du Conseil de l'Europe en matière d'appartenance à l'organisation ne diffèrent donc pas de ceux suivis au sein de l'ONU et dans son sillage, par la plupart des organisations internationales existantes. L'Écosse, la Catalogne ou la Flandre devraient donc refaire une demande d'adhésion, mais la CEDH resterait vraisemblablement en vigueur sur leur territoire dans la période transitoire.

---

125Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1031 (1994), §9.

126B. STERN, *op. cit.*, pp. 310-311.

127J CRAWFORD et A. BOYLE, *op. cit.*, pp. 96-97.

128CEDH, *Bijelic c. Monténégro et Serbie*, requête n° 11890/05, 28 avril 2009.

129Voir titre 2.

### §3. *Autres organisations internationales*

Le cas de la scission de la Tchécoslovaquie est particulièrement riche pour qui s'intéresse aux problèmes de succession d'États et d'appartenance aux organisations internationales<sup>130</sup>. Un accord tripartite entre l'État tchécoslovaque et les Républiques tchèques et slovaques (pour ce faire habilitées par une loi constitutionnelle dès avant l'indépendance) avait procédé à une sorte de répartition des rôles : aux termes du texte, la République tchèque « continuerait » l'adhésion de la Tchécoslovaquie dans certaines organisations ou agences onusiennes (Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation internationale du travail, Union internationale des télécommunications, etc.), la Slovaquie dans d'autres (Commission du Danube, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Programme des Nations Unies pour le développement, Programme des Nations Unies pour l'environnement, etc.). Cette position fut cependant refusée par les organisations concernées, aucun État ne pouvant logiquement continuer l'appartenance d'une Tchécoslovaquie éteinte ; les deux Républiques furent admises comme nouveaux membres.

Ce précédent nous rappelle que s'il est souhaitable que des accords soient conclus entre États prédécesseur et successeurs, ou uniquement entre ces derniers, pour régler les problèmes de succession, l'engagement ne vaut évidemment qu'*inter partes* et ne saurait créer d'obligations pour des tiers comme les organisations internationales<sup>131</sup>. Cependant certaines organisations admirent l'entrée de la République tchèque et/ou de la Slovaquie par succession, sur simple notification ou moyennant le respect de conditions émises par un de leurs organes. Ce fut le cas de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et des Unions de Paris et de Berne, mais aussi des institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international) et de certaines organisations intergouvernementales satellitaires.

La pratique de ces organisations, du reste nullement limitée au cas tchécoslovaque, paraît donc invalider la proposition générale selon laquelle il n'y aurait pas d'acquisition de la qualité de membre par succession.

## **SECTION 2. SYNTHÈSE DE LA PRATIQUE**

Résumons-nous en passant en revue les modes de maintien dans une organisation internationale après une séparation d'États (§1) et les critères sur lesquels repose l'acquisition de la qualité de membre par succession (§2).

---

130 Pour plus de détails v. K. BÜHLER, *op. cit.*, pp. 275-283.

131 *Ibid.*, pp. 286-287.

### *§1. Modes de maintien dans une organisation internationale*

Lorsqu'une séparation d'États donne lieu à une succession, l'appartenance aux organisations internationales des États issus de la séparation peut être réglée de trois manières.

La première est la continuité de l'appartenance à l'organisation internationale. Elle ne se conçoit que dans un cas de sécession, n'emportant donc pas extinction de la personnalité internationale de l'État prédécesseur, et ne peut jouer qu'au seul bénéfice de l'État prétendant continuer cette personnalité et reconnu comme tel par ses pairs. C'est ainsi par exemple que la Russie put continuer l'appartenance de l'URSS à l'ONU avec les mêmes droits et obligations, statut de membre permanent du Conseil de sécurité inclus. L'État continuateur étant le même que l'État démembré, sa date d'adhésion ne change pas : la Russie est donc réputée avoir commencé sa participation à l'ONU le 24 octobre 1945, en tant que membre fondateur. Il n'est guère douteux que l'Espagne ou le Royaume-Uni résiduels suivraient la même voie, ce dernier conservant en particulier sa place de membre permanent du Conseil de sécurité.

La deuxième modalité concerne les États successeurs qui, dans la grande majorité des organisations et notamment l'ensemble de la galaxie onusienne, devront se soumettre à la procédure ordinaire d'adhésion et accéder, comme membres nouveaux, à l'acte constitutif.

Enfin, de façon exceptionnelle, une troisième voie est celle de la succession à l'organisation internationale, moyennant notification et éventuellement soumise à une décision formelle de l'organisation qui peut imposer certaines conditions à l'État qui prétend succéder. Celui-ci devient alors membre de l'organisation soit à la date de son indépendance, soit à la date de la notification, soit encore à la date de la décision<sup>132</sup>. La pratique existe chez les organisations liées à la propriété intellectuelle ou au sein des institutions financières.

Observons que cette synthèse pourra apparaître comme une rationalisation abusive d'une pratique qui résiste à la systématisation. Comme l'écrit Konrad Bühler, auteur d'une étude transversale sur la succession d'États et la participation aux organisations internationales, les notions d'État au sens du droit international et d'État au sens de membre d'une organisation internationale ne se recoupent qu'imparfaitement ; le traitement d'une même séparation d'États en continuation dans le contexte d'une organisation et en succession dans le contexte d'une autre, est le signe de l'inexistence de critères de continuité bien définis en droit international, ce qui contribue à la relativité de cette notion.

---

<sup>132</sup>*Ibid.*, p. 288.

## §2. Critères de l'acquisition de la qualité de membre par succession

Bühler propose trois critères<sup>133</sup>, formel, matériel et fonctionnel, permettant de distinguer les organisations « ouvertes », où la succession peut se concevoir, des organisations « fermées » qui ne la permettent pas.

Le critère formel s'attache à la nature unilatérale ou bilatérale qui définit, dans l'acte constitutif de l'organisation, les conditions pour en devenir membre. L'existence d'une véritable procédure bilatérale d'admission, soumettant la candidature de l'État intéressé à l'acceptation formelle de l'organe compétent de l'organisation, exclurait la succession. Au contraire, les organisations permettant l'acquisition de la qualité de membre par un seul acte unilatéral de l'État prétendant y entrer, seraient ouvertes à la succession.

D'un point de vue matériel, le second critère recherche l'objet principal de l'acte constitutif de l'organisation. Dans certains traités, la création d'une organisation internationale paraît secondaire par rapport à d'autres dispositions de l'acte ; dans une seconde catégorie de traités, la création d'une organisation s'identifie au contraire à leur objet même. Dans le premier cas, l'instrument se rattacherait en définitive davantage au droit des traités qu'au droit des organisations internationales, d'où une possibilité de succession exclue dans le second, où l'acte ressort plus clairement du droit des organisations internationales.

Enfin, un critère fonctionnel repose sur la vocation technique ou politique de l'organisation. Dans la première hypothèse, l'organisation n'est créée qu'aux fins d'administrer un traité et de surveiller le respect de ses dispositions par les États membres ; dans la seconde, il s'agit davantage d'établir une coopération politique entre les membres dont l'identité revêt dès lors une importance bien plus grande – ce qui exclurait la succession.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

À l'issue de cet examen, nous pouvons conclure qu'à première vue, l'Union européenne devrait suivre le principe quasi-universel en cas de séparation d'État : pas de succession aux organisations internationales. Caractérisée par une forte dimension politique et une procédure d'adhésion bilatérale particulièrement lourde, reflet de l'intense *intuitu personae* entre ses membres, l'UE apparaît même comme l'« organisation fermée » par excellence. Mais les difficultés causées par la non-succession restent entières, et cette solution peut étonner *précisément parce que l'Union est une organisation hautement politique* qui, pour paraphraser Jean Monnet, ne se borne pas à faire coopérer des États et unit également des hommes. Dès

---

<sup>133</sup>*Ibid.*, pp. 299-302.

lors, il n'est pas interdit de prolonger la réflexion en spéculant sur les aménagements que la pratique de l'UE pourrait consacrer eu égard à sa nature particulière.

## Titre 2. Les aménagements envisageables à raison de la nature particulière de l'Union

S'il peut sembler envisageable, de prime abord, que les spécificités de l'Union européenne fondent l'adoption de solutions différentes, un rapide détour par le débat, certes un peu éculé, sur sa nature juridique est nécessaire (chapitre 1) pour envisager des solutions alternatives, suggérées peut-être par le modèle de la Fédération (chapitre 2).

### *Chapitre 1. L'Union européenne, « objet politique non identifié »*

La formule est de Jacques Delors ; elle peut traduire l'embarras qu'éprouvent de longue date les juristes face à une entité rebelle aux qualifications usuelles (section 1). Lui-même ne s'y est pas arrêté en popularisant la notion de « Fédération d'États-nation ». Au-delà du slogan politique, le concept de Fédération a connu un récent renouveau qui permet peut-être de rouvrir la discussion (section 2).

#### **SECTION 1. TERMES TRADITIONNELS DU DÉBAT EN DROIT INTERNATIONAL**

Si la doctrine internationaliste peut très bien décrire le « schéma » fédéral à l'oeuvre dans le droit de l'Union<sup>134</sup>, c'est-à-dire le fédéralisme comme technique, elle se désintéresse du fédéralisme comme forme politique. Héritage du dualisme<sup>135</sup>, elle sépare les ordres juridiques interne et international, de sorte que le fédéralisme est nécessairement soit inter-étatique, soit intra-étatique. Dans sa première version, elle néglige désormais la confédération désuète et lui préfère l'organisation internationale, plus moderne (§1) ; dans la seconde, elle ne voit dans l'État fédéral qu'un État comme un autre (§2).

---

134J. COMBACAU, S. SUR, *op. cit.*, p. 8 dans des termes qui méritent d'être cités de façon extensive : « D'une part des organes propres à la collectivité dont il s'agit (en l'occurrence ceux de l'Union européenne) ont le pouvoir de produire du droit à destination non seulement des États membres de l'organisation qui la structure, mais aussi des sujets de ces États eux-mêmes, qui se trouvent être ainsi simultanément les sujets de l'ordre juridique propre à l'État auquel ils ressortissent (...) et les sujets de l'ordre juridique qui se superpose aux ordres étatiques. D'autre part les organes de celui-ci et ceux de chaque ordre étatique sont mutuellement articulés de telle façon que les seconds, outre les fonctions qu'ils remplissent dans leur ordre propre, sont constitués en organe du premier, pour l'exercice de diverses fonctions publiques (législative, exécutive et juridictionnelle) (...). On reconnaît ce schéma : c'est celui du fédéralisme, que caractérise la superposition de deux ordres juridiques organisés de façon que les sujets de chaque élément composant l'ensemble soient simultanément soumis au droit de l'élément et à celui de l'ensemble, et que ses organes agissent simultanément comme organes propres de l'élément et comme organes communs de l'ensemble. »

135Sur le rôle de la théorie dualiste dans la consolidation du Reich bismarckien et son corolaire, la distinction entre confédération et État fédéral, voir E. ZOLLER, « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'États », *R.C.A.D.I.*, t. 294, 2002, pp. 51 et s.

§1. *Fédéralisme inter-étatique. L'Union comme confédération ou comme organisation internationale*

Du point de vue du droit international, la vieille distinction entre les deux variétés d'arrangements fédéraux peut être résumée comme suit : soit les éléments demeurent des États, sujets de droit international caractérisés par la souveraineté, au sein d'une confédération, soit ils sacrifient ce statut à l'ensemble qui devient lui-même un État (fédéral).

Cependant la figure de la confédération, qui ne paraît plus guère pratiquée dans la société internationale contemporaine, est le plus souvent mentionnée chez les auteurs comme une forme passée d'association d'États, supplantée par les organisations internationales qui répondent comme elle<sup>136</sup> au fait que les États « ne peuvent plus réellement assumer seuls de manière efficace toutes les responsabilités qu'implique la gestion d'une société »<sup>137</sup>. Comme dans la confédération, l'État membre de l'organisation internationale ne renonce pas, par sa participation, à être un État au sens du droit international ; l'organisation internationale peut bien se voir elle-même reconnaître la personnalité juridique internationale, elle n'en est pas pour autant caractérisée par la souveraineté qui reste l'apanage de ses États membres, quelle que soit l'ampleur des compétences et des pouvoirs qu'ils lui aient attribuée.

Selon la thèse dominante, l'Union européenne ne sortirait pas de ce schéma. « Il faut d'abord réaffirmer, quitte à choquer, que les Communautés sont, du point de vue juridique, des organisations internationales comme les autres »<sup>138</sup>, écrivait Charles Leben il y a vingt-cinq ans. On en veut pour preuve que l'Union est bien établie sur la base de traités constitutifs, c'est-à-dire d'acte inter-étatiques multilatéraux qui trouvent leur force obligatoire dans l'ordre juridique international ; depuis le traité de Lisbonne, ces traités constitutifs affirment explicitement que leur création « a la personnalité juridique » (art. 47 TUE) et qu'elle dispose d'une certaine capacité internationale, notamment le pouvoir de conclure des accords internationaux (art. 216 TFUE) ; cette personnalité juridique internationale laisse subsister celle de ses membres que peut devenir « tout État européen » (art. 49 TUE) si sa candidature est acceptée par les autres États membres, désireux de s'associer avec lui<sup>139</sup>.

---

136E. LAGRANGE écrit qu'on « ne voit guère ce qui la distingue [*la confédération*] juridiquement d'une organisation internationale » sinon une différence « d'ordre plutôt sociologique, découlant de la structuration des intérêts : toujours potentiellement rivaux dans une organisation internationale, ils sont réputés converger dans une confédération ». V. « La catégorie « organisation internationale » », E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, L.G.D.J., 2013, pp. 38-39.

137J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 100.

138C. LEBEN, « À propos de la nature des Communautés européennes », *Droits*, 1991, n° 14, p. 64.

139Sur ces trois points (acte constitutif, personnalité juridique internationale, statut de l'État membre) qui caractériseraient l'UE comme organisation internationale, v. M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAŞ., E. CUJO (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, *op. cit.*, pp. 95-138.

Encore reconnaît-on généralement que si l'UE est bien une organisation internationale, elle n'est pas tout à fait « comme les autres » : rendant justice à cette spécificité, la *summa divisio* de la matière lui serait taillée sur mesure en lui ménageant le domaine des « organisations d'intégration », dont la finalité serait l'unité de ses membres<sup>140</sup>, à côté des simples « organisations de coopération », dans lesquelles les membres se bornent à travailler ensemble à la réalisation de buts limités et communs. La pertinence de cette distinction ne manque cependant pas d'être critiquée précisément par son inadéquation à une construction européenne dont les tendances persistantes à l' « intergouvernementalisme » coexistent avec ses mécanismes à caractère « supranational » (dont elle n'a par ailleurs pas le monopole) ; elle ne paraît pas satisfaisante comme critère général de classification des organisations internationales en ce qu'elle délimite deux catégories asymétriques, la coopération n'étant qu'un moyen pour parvenir à certaines fins et non une fin en soi comme l'est l'intégration<sup>141</sup>.

Joe Verhoeven écrit : « la qualification « organisation internationale » est assurément insatisfaisante. Ce n'est pas tant qu'elle ne rende pas compte des particularités de l'entreprise communautaire ; c'est surtout que, dans un contexte où les associations d'États sont devenues extraordinairement diversifiées, cette qualification ne reflète l'originalité d'aucune d'entre elles. » Mais, poursuit-il, quelles que soient les caractéristiques qui distinguent l'Union des autres organisations internationales, cela « ne change rien au fait que c'est une « espèce » plutôt qu'un genre qui est en cause en pareille perspective car on voit mal que la Communauté, si elle n'est pas un État, ne soit pas non plus une association d'États<sup>142</sup> ». Mais l'UE, même marquée récemment par un regain d'interétatisme, demeure justement engagée dans la dynamique de l' « union sans cesse plus étroite », de sorte qu' « on s'accorde désormais à le voir, en perspective, engagé dans une sorte de transhumance juridique : il aurait déjà fait quitter en particulier à la Communauté européenne son statut initial d'organisation internationale sans pour autant qu'elle puisse encore mériter celui de structure fédérale »<sup>143</sup>. Selon la logique du tiers exclu que nous avons évoquée (soit souveraineté des éléments, soit souveraineté de l'ensemble), cette « structure » fédérale ne saurait être qu'un État fédéral – soit, du point de vue du droit international, un « État tout court ».

---

140 On note que cette finalité reconnue à une organisation internationale rend encore plus nébuleuse la distinction avec la confédération.

141 G. CAHIN, « La variété des fonctions imparties aux organisations internationales », *Droit des organisations internationales, op. cit.*, p. 674.

142 J. VERHOEVEN, « Sur la classification des oiseaux », *SFDI, colloque de Bordeaux. Droit international et droit communautaire. Perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000, p. 439.

143 P.-M. DUPUY, « L'unité de l'ordre juridique international », *R.C.A.D.I.*, t. 297, 2002, p. 438.

## §2. *Fédéralisme intra-étatique. L'Union comme État fédéral*

Évidemment, on ne saurait soutenir aujourd'hui que l'Union soit devenu un État. On constate au contraire, souvent pour le déplorer, que l'élan fédéraliste des pères fondateurs s'est brisé, depuis le traité de Maastricht et davantage encore à Lisbonne, sur le retour de l'intergouvernementalisme, volontiers accusé d'être le relai, en temps de crise, des « égoïsmes nationaux ». Car c'est bien un projet étatique que semble dissimuler, dans le débat public courant, le terme de « fédéralisme » ; sous cet angle, les fédéralistes ne seraient somme toute pas moins « souverainistes » que leurs supposés adversaires, les premiers se proposant simplement de déplacer la souveraineté de l'élément (les États membres) à l'ensemble (l'Union). « Fédéralisme européen » ne signifierait ici rien d'autre qu'« État européen »<sup>144</sup>. Or la doctrine majoritaire identifie généralement l'État à ses « éléments constitutifs », théorie que l'on a logiquement essayé de transposer à l'Union dans la recherche de sa nature juridique<sup>145</sup>.

Il est ainsi devenu courant de parler de « territoire communautaire » ou de « territoire de l'Union européenne », lequel serait borné par des frontières extérieures dont la sécurisation intégrée, sous l'égide de l'agence Frontex, serait le corolaire de l'ouverture des frontières intérieures permettant la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux au sein de l'UE. Ces politiques n'affectent cependant pas « la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international » (art. 77 §4 TFUE) : il n'y a qu'un champ d'application spatial des traités dont nous avons dit, à propos de la réunification allemande, qu'il pouvait être changé unilatéralement par un État membre agrandissant son territoire. Le « territoire communautaire » ne peut donc s'analyser que comme « territoire fonctionnel d'attribution » (Jacqueline Dutheil de La Rochère) définissant l'espace sur lequel s'exercent les compétences attribuées à l'Union, variable selon le régime considéré (« territoire douanier », zone euro, espace Schengen)<sup>146</sup>.

On peut de même tenter d'appliquer la notion de gouvernement à l'Union européenne, « dont il est possible d'affirmer qu' [elle] assume aujourd'hui des fonctions législative, juridictionnelle et exécutive »<sup>147</sup> mais cependant d'une manière irréconciliable avec la théorie de la séparation des pouvoirs, du fait d'une « répartition verticale du pouvoir entre la

---

144 Fût-il un « super-État » comme celui dénoncé par Margaret Thatcher dans son célèbre discours de Bruges, expression à propos de laquelle la Cour internationale de Justice remarquait, dans l'affaire des Réparations, qu'on en voyait difficilement le sens appliquée à l'ONU (Avis consultatif sur les *Réparations des dommages subis au service des Nations Unies*, C.I.J. Recueil 1949, p. 179).

145 M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAŞ., E. CUJO (dir.), *op. cit.*, pp. 173-230.

146 *Ibid.*, p. 217.

147 P. BODEAU-LIVINEC, « La notion de « gouvernement » de l'Union européenne : Éléments de réflexion », M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAŞ., E. CUJO (dir.), *op. cit.*, pp. 221-230.

Communauté et les États membres »<sup>148</sup>. En cela l'Union européenne ne se distinguerait pas de la catégorie générale de l'organisations internationale qu'on dit « foncièrement étrangère à la problématique de la séparation des pouvoirs et à la classification tripartite des fonctions étatiques »<sup>149</sup> : les organisations internationales servent à remplir les fonctions assignées par leurs États fondateurs et n'ont pas en leur sein de titulaire ultime du pouvoir.

Or l'Union européenne ne semble pas plus « constituée » d'un peuple que d'un territoire ou d'un gouvernement. Sur le plan politique, l'inexistence d'un *demos* européen est couramment présentée comme un des principaux facteurs du fameux « déficit démocratique ». Sur le plan juridique, il est dit qu'en l'absence de peuple et donc de titulaire du pouvoir constituant originaire, on ne saurait voir dans les traités européens une « constitution » au sens plein du terme. Bien sûr, depuis le traité de Maastricht, « il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » (art. 20 §1 TFUE). La citoyenneté européenne n'étant pas attribuée directement par l'Union, celle-ci ne choisit pas ses « nationaux », à la différence d'un État. Nous verrons que la Cour de Justice a pu s'intéresser à la manière dont les États membres octroient la nationalité en ce qu'elle est la condition de la citoyenneté européenne (au point d'estomper, dans chacun d'entre eux, la distinction entre national et étranger) mais certainement pas les priver de la compétence de définir les conditions d'octroi et de retrait de la nationalité, ni de son exercice.

Si l'analyse en termes d'éléments constitutifs se révèle impropre au cas de l'Union, on peut du moins dire qu'à son contact, ce sont ceux de ses États membres qui subissent une certaine « altération », phénomène inédit dans la participation à une organisation internationale. On en revient au constat que l'Union européenne « se distingue autant de l'organisation internationale classique que d'un super-État, et tend à aboutir à un type original de société politique qui dépasserait le cadre étatique traditionnel sans toutefois l'absorber »<sup>150</sup>. Il est possible que ce « type original de société politique » soit plus adéquatement décrit par le recours au concept de Fédération.

## **SECTION 2. RENOUVELLEMENT DU DÉBAT ? LE CONCEPT DE FÉDÉRATION**

Un concept de Fédération qui réfute la distinction établie entre confédération et État

---

148V. sur l'Union et la séparation des pouvoirs, J.-P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 226-232.

149G. CAHIN, « La variété des fonctions imparties aux organisations internationales », *op. cit.*, p. 678.

150J. COMBACAU, S. SUR, *op. cit.*, p. 707.

fédéral, au prix d'une « mise entre parenthèses » de la souveraineté, a récemment été proposé (§1). Comparer l'Union européenne à cet idéal-type pourrait conduire à un changement de perspective sur le problème de la succession des États issus d'une séparation (§2).

### *§1. La Fédération, forme politique autonome*

Dans sa *Théorie de la Fédération*<sup>151</sup>, Olivier Beaud propose une nouvelle manière de rendre compte du fédéralisme, qu'il nous faut tenter de résumer succinctement pour les développements qui suivent. La démarche se propose de « subsumer les Fédérations empiriques, ayant existé ou existantes » (p. 22), sous une même catégorie, qui puisse en même temps servir de « cadre conceptuel d'analyse pour mieux comprendre la construction européenne » (p. 23). Partant de la caractéristique première et incontestable de tout projet fédéral, soit « l'existence, sur le même territoire et concernant la même population, de deux niveaux de « pouvoir », l'instance fédérale et l'instance fédérée » (p. 39), il remarque la difficulté de concilier cette « dualité de pouvoirs » avec la notion de souveraineté, comprise comme « puissance unique et indivisible ». Le constat est en soi banal, mais la solution l'est moins, puisqu'il propose ni plus ni moins que d'« oublier la souveraineté » (p. 58) qui resterait nécessaire pour penser l'État, mais obscurcirait la compréhension de la Fédération.

La conséquence en est radicale, puisqu'elle aboutit au refus de la distinction classique entre État fédéral et confédération, accusée d'être fondée sur des critères rigides<sup>152</sup> ne rendant pas véritablement compte du droit positif (p. 84). La souveraineté étant mise entre parenthèse, il est possible de sortir de l'alternative de la souveraineté des éléments (confédération) ou de l'ensemble (fédération ou État fédéral) pour mieux rendre compte de l'« unité du fédéralisme » (p. 89) dans une « forme politique » (p. 92) autonomisée par rapport à l'État : la Fédération.

Décrite comme Union d'États reposant sur une « volonté de s'associer de la part des uniés politiques qui la créent et souhaitent en devenir les futurs États membres » (p. 111) mais donnant naissance à un être juridique qui « échappe, au moins en partie, à ses créateurs », la Fédération proposée ne paraît cependant pas, à ce stade, différer de l'organisation internationale, qui se caractérise comme elle par un fondement contractuel et une permanence institutionnelle. Olivier Beaud distingue pourtant clairement la Fédération de

---

151O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2009, 447 p.

152L'un de ces critères est d'un intérêt particulier si l'on veut appliquer le modèle à l'Union européenne. Il est convenu de dire qu'une confédération a pour acte fondateur un traité et un État fédéral une constitution. Cette distinction a posé un problème notoire lors du débat sur le « Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe », puisqu'elle rend l'appellation oxymorique. Olivier Beaud considère que les Fédérations empruntent le plus souvent à ces deux catégories d'actes juridiques dans leur processus de formation, qu'il serait plus adéquat dans cette perspective de qualifier de « pacte fédératif » (v. p. 80).

l'organisation internationale par un refus d'une approche formaliste, qui déduirait l'identité de nature de ces groupements d'États de la dimension interétatique commune de leur acte constitutif. Contre cette conception, il propose un critère finaliste pour découvrir la spécificité de la Fédération qui, contrairement à l'organisation internationale, ne se borne pas à accomplir des fonctions politiques, mais est elle-même une institution politique, un « corps politique complexe » (p. 262). Encore pourrait-on relever que la catégorie des « organisations internationales d'intégration »... intègre ce critère finaliste. Mais à la différence de l'organisation internationale, strictement insérée dans un ordre juridique inter-étatique, la Fédération se caractériserait par un irréductible « entre-deux »<sup>153</sup> (p. 269).

Par la transformation des États membres en « co-États », il s'opère en effet une internalisation partielle<sup>154</sup> de relations anciennement internationales. Cette transformation des États par l'entrée dans la Fédération se répercute sur leurs ressortissants qui ne sont plus entièrement des étrangers les uns pour les autres, une des caractéristiques centrales de la Fédération étant le principe de la dualité de la nationalité fédérale (p. 221), conséquence du fait qu'en tant que « Communauté de Communautés », elle établit une unité politique sans dissoudre ses unités politiques constitutives. Un tel schéma est inexistant dans l'organisation internationale, laquelle « n'a pas besoin du soutien populaire pour avoir un sens » (p. 270).

## §2. *L'Union comme Fédération*

Bien que la démarche d'Olivier Beaud ait explicitement pour objectif d'aider à penser l'Union européenne, il ne répond pas lui-même à la question de savoir s'il s'agit d'une Fédération. On peut cependant relever dans cette description quelques caractéristiques qui font l'originalité du système mis en place par l'Union européenne. Sur le point central du rejet de la distinction confédération/État fédéral, Beaud en appelle d'ailleurs à Paul Reuter qui dès 1952 se demandait s'il n'existait pas « une troisième solution »<sup>155</sup>, entre la fédération et la

<sup>153</sup>C'est cet entre-deux qui paraît refusé dans une partie de la doctrine internationaliste au nom de la séparation des ordres juridiques interne et international. V. ainsi : « ou bien les rapports entre États membres de la communauté ne sont plus du tout régis par du droit international et on se situe alors au sein d'un État fédéral, les relations entre entités composantes étant régies par du droit interne et de façon ultime par une Constitution, ce que personne ne peut soutenir s'agissant des Communautés, ou bien les rapports entre États membres sont effectivement gouvernés par les traités qui ont institué les Communautés et, quel que soit le particularisme de ces traités et le particularisme de l'interprétation qu'en donne la Cour de Luxembourg, ils demeurent évidemment dans la sphère juridique internationale ». C. LEBEN, *op. cit.* Comp. avec J. COMBACAU et S. SUR qui décrivent le droit de l'UE comme empruntant à la fois aux techniques du droit interétatique et du droit interne mais ne relevant in fine ni de l'un, ni de l'autre, en tant qu'ordre juridique « super-étatique » (*op. cit.*, p. 8).

<sup>154</sup>C'est ainsi que dans la Confédération suisse, que la doctrine qualifie d'« État fédéral », le droit international peut régir de façon supplétive les relations intercantionales. V. à ce sujet C. DOMINICÉ, « The Secession of the Canton of Jura in Switzerland », *Secession. International Law Perspectives*, *op. cit.*, p. 455.

<sup>155</sup>« Après tout, les juristes vous montreront qu'il faut répondre à ces questions, car c'est l'un ou l'autre. Une confédération est fondée sur un traité et une fédération est fondée sur une constitution. Dans ce cas, les États s'unissent, mais le régime entre leurs membres est du droit international ; l'ensemble du système est plongé dans

confédération, pour rendre compte des Communautés européennes. De la même manière, la Cour de Karlsruhe, dès son arrêt sur la loi d'approbation du traité de Maastricht du 12 octobre 1993, a à sa façon refusé l'alternative, qualifiant l'Union ni de confédération (*Staatenbund*) ni d'État fédéral (*Bundesstaat*) mais d'association d'États (*Staatenverbund*), quel que soit le sens à attribuer à cette notion qui ressemble plus à un moyen terme indéfini qu'à l'expression globalisante proposée par Beaud. Quoiqu'il en soit, le critère finaliste répartissant d'un côté les organisations internationales comme techniques de coopération politique, de l'autre les Fédérations comme formes politiques à part entière, fait évidemment tomber l'UE dans la seconde catégorie. La science politique la décrit de longue date comme une « polities » et le débat sur le « déficit démocratique » paraît tout à fait propre à l'Union, aucune autre organisation internationale n'y trouvant la même « angoisse existentielle ».

La « métamorphose » de l'État membre dans la Fédération, devenu « co-État », est constatée par certains auteurs à propos de l'Union européenne. Jean-Denis Mouton estime ainsi que l'État membre, en entrant dans l'Union, entre également dans un statut d'« État intégré » qui n'est pas sans parenté avec la théorie des droits fondamentaux de l'État, rejetée en droit international général mais qui retrouverait une pertinence en droit de l'Union. Le droit au respect de l'identité nationale, évoqué supra, serait la pièce maîtresse de ce statut, « le marqueur d'une forme d'organisation politique qui, tout en s'appuyant sur les États, qui gardent la souveraineté, les intègre dans un statut, dont ils peuvent sortir, qui nécessite de mettre entre parenthèses la logique de la souveraineté ; ce qui est une autre façon de se référer à la notion de Fédération, telle qu'elle a été revisitée »<sup>156</sup>.

Enfin, c'est évidemment du point de vue de la citoyenneté européenne que la ressemblance de l'Union européenne avec le modèle de la Fédération est la plus grande. Les deux niveaux d'appartenance des citoyens européens paraissent tout à fait caractéristiques de la double allégeance qu'installe une Fédération, qui poursuit à la fois une « fin commune » (former une nouvelle unité politique) et une « fin particulariste » (sauvegarder l'unité politique des États membres). Par le truchement de la citoyenneté européenne, s'opère une assimilation, dans chaque État membre, des nationaux des États membres « étrangers » avec ses propres ressortissants ; assimilation qui d'ailleurs, par ricochet, estompe aussi la distinction entre les nationaux des États membres et les étrangers extra-européens<sup>157</sup>.

---

le droit international et, dans un autre cas, c'est du droit interne. Seulement les juristes ont peut-être tort ici, et n'y a-t-il pas une troisième solution ? ». Cité dans O. BEAUD, *op. cit.*, p. 90.

156J.-D. MOUTON, *op. cit.*, p. 509.

157V. p. ex. l'affaire *Zhu et Chen* dans laquelle une jeune femme de nationalité chinoise, après avoir séjourné irrégulièrement au Royaume-Uni où son mari exerçait des activités professionnelles, est partie donner naissance

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Au prix de ce peut-être trop long détour par le débat sur la nature juridique de l'Union européenne, au terme duquel toutes les incertitudes subsistent, nous avons néanmoins reconnu une certaine pertinence à un rapprochement avec le modèle de la Fédération. Est-il possible d'en tirer des enseignements qui divergent de la pratique ordinaire dans les organisations internationales ? C'est ce qu'il faut à présent examiner.

---

à une petite fille à Belfast. Or d'après le droit de la nationalité irlandais, est irlandaise toute personne qui naît sur l'île d'Irlande (et non sur le seul territoire de la République d'Irlande). Dès lors mère d'une ressortissante irlandaise et donc, d'une citoyenne européenne, Mme Chen peut bénéficier d'un titre de séjour sur le sol britannique, dans la mesure où le droit au séjour de sa fille dans un autre État membre, inhérent à sa citoyenneté européenne, serait privé de tout effet utile sans la garde de sa mère (CJCE, *Zhu et Chen c. Secretary of State for the Home Department*, aff. C-200/02, 19 octobre 2004).

## *Chapitre 2. Les solutions inspirées par le modèle de la Fédération*

La réinterprétation du problème de séparation-réintégration dans l'Union européenne au prisme du modèle de la Fédération peut paraître d'autant plus pertinente qu'il semble exister une pratique analogue, bien que très rare, au sein de Fédérations (section 1). On n'y trouvera aucune solution toute faite mais nous pourrons enfin reconsidérer la question de l'« élargissement intérieur » au sein de l'UE (section 2).

### **SECTION 1. L'ÉLARGISSEMENT INTÉRIEUR AU SEIN DE LA FÉDÉRATION**

Nous confronterons la procédure d'adhésion à l'Union européenne à l'admission dans une Fédération (§1) avant d'évoquer le précédent de la sécession du canton du Jura en Suisse (§2) qui suivit un schéma analogue à ce que souhaiteraient opérer les séparatistes de l'Union européenne : reconfiguration des éléments sans rupture avec l'ensemble.

#### *§1. L'admission dans la Fédération*

Il nous faut à nouveau revenir au livre d'Olivier Beaud, dont la partie consacrée à l'étude de l'admission est ici du plus grand intérêt. L'auteur fait du problème de l'admission un des angles d'approche permettant de décrire la « morphologie » de la Fédération et la « métamorphose » que subissent à son contact les États membres. Mais il y voit surtout une « preuve de l'institutionnalisation de la Fédération » en ce que l'admission « échappe, en partie à ses fondateurs parce que la décision d'agrandir sa composition, dont on a vu l'importance politique, incombe, non pas aux États membres, mais à la fédération qui les représente »<sup>158</sup>. Dans son modèle de la Fédération, l'admission d'un nouvel État peut ainsi avoir lieu en dépit de l'opposition d'une partie des membres ; elle s'opère en vertu d'une loi fédérale, adoptée à la majorité. C'est ainsi que les Articles de la Confédération adoptés par les Treize Colonies britanniques d'Amérique du Nord en 1781 prévoyaient qu'un nouvel État pouvait y être admis si 9 autres (et non l'ensemble des 13) l'acceptaient ; la Constitution de 1787 charge quant à elle le Congrès (et lui seul) de voter l'admission d'un nouveau membre.

Cependant toutes les collectivités ne seraient pas concernées par l'admission : celle-ci « suppose que l'entité politique en question soit extérieure à la fédération. (...) Mais encore faut-il être en mesure de définir ce que signifie « extérieur à la Fédération » ? Cela signifie, en réalité, être extérieur autant à la fédération qu'aux États membres »<sup>159</sup>. L'hypothèse de la

---

158O. BEAUD, *op. cit.*, p. 243.

159Ibid., p. 237.

séparation-réintégration est donc ici envisagée : l'auteur considère qu'il existe, à côté de l'admission, « d'autres modes juridiques de création d'États membres au sein de la Fédération ». L'acte constitutif de la Fédération pourra prévoir cette hypothèse en subordonnant ce qui n'apparaît plus que comme une reconfiguration des éléments d'un ensemble, à l'acceptation de cet élément et de l'ensemble. Ainsi la Constitution américaine dispose-t-elle : « *New states may be admitted by the Congress into this union; but no new states shall be formed or erected within the jurisdiction of any other state; nor any state be formed by the junction of two or more states, or parts of states, without the consent of the legislatures of the states concerned as well as of the Congress* » (article IV, section 3, §1). Deux cas de sécession d'un État fédéré avec maintien dans la Fédération sont mentionnés<sup>160</sup> : en 1863, le Congrès américain admit la Virginie-Occidentale, qui s'était séparée de l'État de Virginie alors que lui-même avait rejoint les confédérés lors de la guerre de Sécession ; en 1978, le Jura devint un nouveau membre de la Confédération suisse après séparation d'avec le canton de Berne.

Ces précédents pourraient-ils appuyer la prétention des séparatistes écossais, catalans ou flamands au maintien automatique dans l'Union après accession à l'indépendance – du moins après une sécession négociée ou une scission consensuelle ? Les choses ne paraissent pas si simples. Si le modèle de la Fédération rend compte de bon nombre de caractéristiques de l'Union européenne, celle-ci s'en éloigne précisément sur la question de l'acquisition de la qualité de membre – dans son système, l'adhésion et non l'admission. En effet, nous avons dit que l'adhésion à l'Union européenne, soumise à d'importantes conditions politico-économiques, était caractérisée par une lourde procédure. Une première étape place certes l'État candidat devant les institutions de l'Union, Parlement et Commission ; mais ce sont les États qui votent au Conseil, à l'unanimité, l'approbation de la candidature dont les termes sont négociés lors d'une conférence intergouvernementale et incorporés dans un traité d'adhésion qu'il appartient à chaque membre de ratifier. Ainsi l'Union européenne revêt-elle, du point de vue de la candidature, un caractère plus contractuel qu'institutionnel. Il en découle, comme nous l'avons dit, que les traités ne prévoient pas l'hypothèse d'une création d'État à l'intérieur de l'Union, à la différence de la Constitution fédérale de la Confédération suisse depuis la sécession du Jura<sup>161</sup>, précédent que nous allons maintenant examiner.

---

<sup>160</sup>*Ibid.*, pp. 237-238.

<sup>161</sup>La nouvelle Constitution fédérale de 1999 dispose désormais que « Toute modification du territoire d'un canton est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ; elle est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral » (art. 53 §3).

## §2. *Le précédent de la séparation du Jura du canton de Berne en Suisse*

Ce cas est discuté en détail dans l'étude catalane précitée (*The Internal Enlargement of the European Union*<sup>162</sup>). Rappelons que le Jura, majoritairement francophone et catholique, avait été intégré dans le canton de Berne germanophone et protestant lors du congrès de Vienne. Le séparatisme jurassien ne prit cependant de l'ampleur que vers le milieu du XXe siècle ; il visait l'indépendance du canton de Berne, mais non de la Suisse. Le schéma est donc le même que celui que pourrait suivre une séparation de l'Écosse, de la Catalogne ou de la Flandre : séparation d'avec le canton (État membre) et intégration à la Confédération (Union) en tant que nouveau canton (État membre). À l'époque, la Constitution fédérale ne prévoyait pas une telle hypothèse. À la suite d'un long processus que nous allons rappeler, le Jura put néanmoins prendre place dans la Confédération suisse comme canton à part entière (1979).

Une première initiative populaire eut lieu en 1959 au sein du canton de Berne, rassemblant une majorité pour l'indépendance dans les districts catholiques du Nord, mais non dans les trois districts protestants du Sud, ni dans le district catholique mais germanophone de Laufon. La constitution du canton de Berne fut ensuite modifiée en 1970 pour permettre l'organisation d'un référendum dans des entités « infra-cantoniales » ; en 1974, les Jurassiens décidèrent de former un nouveau canton. Les autres subdivisions du canton de Berne durent ensuite se prononcer sur le maintien dans le canton. En 1977, le peuple jurassien approuva la constitution du nouvel État cantonal. Enfin, l'année qui suivit, il fallut modifier la Constitution fédérale, ce qui fut fait par référendum le 24 septembre 1978.

Il est intéressant de noter que les problèmes posés par la substitution, sur l'espace du Jura, d'un nouveau canton au canton de Berne, furent réglés par analogie avec les règles de droit international sur la succession d'États<sup>163</sup>. Il a été proposé, en retour, que le règlement de la question jurassienne inspire celui d'une succession à l'intérieur de l'Union européenne : la place du nouveau canton au sein de la Confédération n'ayant pas été remise en question, celle d'un nouvel État au sein de l'UE ne devrait pas l'être davantage<sup>164</sup>. Mais on ne voit à vrai dire pas très bien comment les auteurs parviennent à cette conclusion après avoir rappelé que l'acte constitutif de la Suisse dut être modifié avec l'approbation du peuple et des cantons pour qu'un nouveau membre pût la rejoindre. La transposition de cette solution au contexte de l'UE ne semble pas plaider en faveur d'une « succession automatique », mais bien d'une « réadmission » avec modification des traités – et nous retombons sur le problème de

---

162J. MATAS I DALMASES et al., *op. cit.*, pp. 36-39.

163C. DOMINICÉ, *op. cit.*, pp. 435-469.

164J. MATAS I DALMASES et al., *op. cit.*, p. 38.

l'unanimité. D'autres arguments s'inspirent toutefois du caractère fédéral de l'Union.

## SECTION 2. L'ÉLARGISSEMENT INTÉRIEUR AU SEIN DE L'UNION

Des traits fédératifs de l'Union, la citoyenneté européenne paraît le plus saillant ; selon certains, elle fonderait une succession d'un nouvel État au statut de membre (§1). L'argument paraît cependant très spéculatif, aussi tenterons-nous plus modestement d'esquisser la procédure à suivre pour une réadmission de la collectivité séparatiste (§2).

### *§1. L'impact de la citoyenneté européenne*

Dans son cours de La Haye, Elisabeth Zoller proposait une vision du fédéralisme dont les points communs avec celle d'Olivier Beaud sont importants (sortir le fédéralisme de la seule référence à l'État pour mieux le comprendre ; conception du fédéralisme comme entre-deux entre droit interne et droit international ; enseignements de l'expérience américaine) mais qui, à sa différence, propose de le penser à partir de l'individu et non de l'État membre. Elle écrivait logiquement : « Le fédéralisme commence là où les droits de la citoyenneté étatique sont complétés, élargis et remplacés par les droits d'une plus grande citoyenneté, pour ainsi dire. De ce point de vue, voilà déjà bien longtemps que le droit international entre États européens est engagé à des degrés divers dans un processus fédéral de sorte qu'il n'est plus tout à fait international, mais bien fédéral, donc constitutionnel »<sup>165</sup>.

Dans l'UE, cette « plus grande citoyenneté » est appelée à devenir, dans les termes de l'arrêt *Rudy Grzelczyk* de la CJUE, « le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique »<sup>166</sup>. Comme tout statut, il est donc assorti de droits, notamment la liberté de circulation et de séjour sur le territoire des États membres (art. 21 TFUE) mais aussi le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales et européennes (art. 22 TFUE) et le bénéfice de la protection des autorités diplomatiques et consulaires sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté (art. 23 TFUE). Dans l'arrêt *Rottman*, la Cour a franchi une étape supplémentaire en exerçant un contrôle sur la conformité au droit de l'Union d'une décision de retrait de la nationalité : « La réserve selon laquelle il y a lieu de respecter le droit de l'Union ne porte pas atteinte au principe de droit international déjà reconnu par la Cour, et rappelé au point 39 du

---

165E. ZOLLER, *op. cit.*, p. 155.

166CJUE, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C-184/99, 20 septembre 2001.

présent arrêt, selon lequel les États membres sont compétents pour définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, mais consacre le principe selon lequel, lorsqu'il s'agit de citoyens de l'Union, l'exercice de cette compétence, dans la mesure où il affecte les droits conférés et protégés par l'ordre juridique de l'Union, comme c'est notamment le cas pour une décision de retrait de la naturalisation telle que celle en cause au principal, est susceptible d'un contrôle juridictionnel opéré au regard du droit de l'Union. »<sup>167</sup>

Or la conséquence d'une séparation sans réintégration serait la perte de la citoyenneté européenne et des droits qui en découlent pour tous les individus auxquels l'État successeur, hors de l'Union, aurait attribué sa nationalité de façon concomitante à son retrait par l'État prédécesseur, si celui-ci existe encore. Corrélativement, les ressortissants des autres États membres ne pourraient plus exercer leurs droits de citoyenneté sur un territoire désormais hors Union. Selon certains auteurs, cela pourrait conduire la CJUE, amenée à se prononcer sur l'indépendance d'un État après séparation d'un État membre, à refuser que ce nouvel État ne succède pas au statut de membre de son prédécesseur, protégeant ainsi les droits des citoyens européens<sup>168</sup>. « *Ensuring continuity in citizenship rights through continuity of EU membership would certainly begin to address some of these issues.* »<sup>169</sup> »

Cette solution est séduisante et s'appuie sur le rôle décisif joué par la Cour de Justice dans le processus d'intégration européen, depuis les fameux arrêts *Van Gend en Loos* et *Costa c. ENEL* qui consacrerent l'effet direct et la primauté du droit communautaire, défini comme « nouvel ordre juridique de droit international » puis comme « ordre juridique propre », respectivement. Elle ne manque pas, cependant, de poser certaines difficultés. On ne voit pas très bien dans quelles circonstances la Cour serait amenée à se prononcer sur une indépendance<sup>170</sup>. Il est également improbable qu'elle n' « usurpe »<sup>171</sup> le rôle qui semble revenir aux États membres, soit en raison de la procédure d'adhésion de l'article 49, soit précisément du fait de l'absence de disposition applicable dans les traités.

## §2. *Esquisse de procédure à suivre*

Quelle que soit la façon de poser le problème, il semblerait donc que les États membres soient incontournables dans la solution d'une « séparation-réintégration ». Est-ce à dire qu'un nouvel État soit condamné à être bouté hors de l'Union européenne et ravalé au

---

167CJUE, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, 2 mars 2010.

168A. O'NEILL, *op. cit.*

169K. ARMSTRONG, « After 'Ever Closer Union': Negotiating Withdrawal, Secession and Accession », *Fordham International Law Journal*, 2014, vol. 37, pp. 119-127.

170J. CRAWFORD et A. BOYLE, *op. cit.*, p. 105.

171*Ibid.*, p. 108.

rang de candidat pendant une période incertaine ? À vrai dire, la solution raisonnable paraît résider dans la négociation simultanée de l'indépendance et des termes de la réintégration du nouvel État dans l'Union. Le gouvernement écossais ne proposait pas autre chose en planifiant le début d'une négociation, au lendemain d'un vote pour l'indépendance au référendum, sur la place du futur État écossais dans l'UE en tablant sur un accord avant mars 2016, date à laquelle l'indépendance du Royaume-Uni deviendrait effective<sup>172</sup>.

Il semble que dans tous les cas où la séparation s'opèrerait consensuellement, sans violation du droit interne de son État prédécesseur, celui-ci pourrait préventivement soumettre la question à ses partenaires européens (comme le Danemark se fit l'intermédiaire du Groenland autonome, bien que ce dernier ne fût pas destiné à l'indépendance). À l'inverse, il paraît clair que si la Catalogne ou la Flandre se séparaient de l'Espagne ou de la Belgique par une sécession unilatérale, elles rencontreraient les plus grandes difficultés du point de vue de leur statut européen, et on ne voit pas comment l'Union et les États membres pourraient entrer dans les moindres négociations avec l'État séparatiste jusqu'à ce qu'un règlement définitif soit atteint avec l'État n'admettant pas son démembrement.

Il reste à envisager le cadre juridique dans lequel serait enserré ce sage pragmatisme politique. Ne reposerait-il sur rien d'autre qu'une hypothétique bonne volonté des États concernés ? Il est possible que l'économie générale des traités et en particulier le principe de « coopération loyale » de l'article 4 TUE fonde a minima une obligation de négocier de bonne foi, à charge de l'ensemble des États membres de l'UE<sup>173</sup>. Mais cette obligation ne saurait préjuger du résultat des négociations ni du droit de veto dont les traités investissent clairement chaque État membre<sup>174</sup>. S'il paraît politiquement difficile qu'un membre fasse résolument barrage à une indépendance consentie par les États intéressés, le veto serait une arme dans les négociations et pourrait contraindre le « candidat » à accepter des conditions particulières pour sa réintégration dans l'Union.

On peut illustrer ce point par le problème particulier de la monnaie. À cet égard, la position officielle du gouvernement écossais, avant le référendum de septembre 2014, était le maintien de la livre sterling dans une union monétaire avec le Royaume Uni résiduel, jugée plus performante sur le plan économique<sup>175</sup>. Indépendamment du point de savoir si Londres était disposée à consentir à un tel arrangement, la compatibilité de cette position avec les

---

172V. *Scotland in the European Union, doc. cit.*, p. 81.

173En ce sens D. EDWARD, *op. cit.*, p. 1167.

174K. ARMSTRONG, *op. cit.*, p. 127.

175V. *Scotland in the European Union, doc. cit.*, pp. 90 et s.

traités européens était très incertaine. L'article 119 §2 TFUE, qui dispose que « cette action [de politique économique] comporte une monnaie unique, l'euro, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans l'Union, conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre », fait de l'adoption de l'euro la règle pour tous les États membres et non une simple faculté qui leur serait réservée. L'article 139 §1 (« Les États membres au sujet desquels le Conseil n'a pas décidé qu'ils remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption de l'euro sont ci-après dénommés « États membres faisant l'objet d'une dérogation » ») prend place dans un chapitre 5 intitulé « Dispositions transitoires », si bien qu'un nouvel État membre ne pourrait se prévaloir de la situation des actuels membres de l'Union hors zone euro, qui n'ont en principe pas vocation à demeurer dans cette position. Seul le Royaume-Uni a négocié un opt-out formalisé dans le protocole n° 15 annexé au TFUE (§1. Le Royaume-Uni n'est pas tenu d'adopter l'euro, sauf s'il notifie au Conseil son intention de le faire) tandis que le protocole n° 16 prolonge indéfiniment la dérogation dont bénéficie le Danemark. Rien ne permettant d'affirmer qu'une Écosse indépendante succéderait à l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union, rien ne permet non plus d'affirmer qu'elle hériterait des droits et obligations du statut de membre de son État prédécesseur, en ce compris la clause d'opt-out sur la monnaie unique. Il lui faudrait vraisemblablement obtenir une dérogation pour son propre compte, ce qui pourrait être difficile à négocier avec ses partenaires.

## **CONCLUSION DU CHAPITRE 2**

Si les traits fédératifs de l'Union européenne, notamment du point de vue de la citoyenneté européenne, pourraient justifier de ne pas traiter un nouvel État comme un candidat ordinaire, il est douteux que la moindre solution alternative ne soit imposée en vertu du droit européen qui, contrairement à ce qui prévaut dans la Fédération, confie clairement l'assentiment à l'ouverture du « club » à chacun de ses membres.

---

## CONCLUSION

---

Synthétisons : 1/ rien dans le droit international ni dans le droit de l'Union européenne n'interdirait à une collectivité séparatiste de se constituer en État mais 2/ rien ne lui assurerait d'être automatiquement réintégrée à l'Union européenne ; 3/ il n'est pas à exclure que les autres États membres lui octroieraient une telle faveur ou du moins quelque facilité dans son admission, mais cela ne tiendrait qu'à un consensus politique éventuellement soumis à des conditions que le candidat serait bien en peine de renégocier, son sort restant suspendu à l'acceptation de l'ensemble de ses partenaires ; 4/ cependant si un État en voie de séparation demandait aux autres États membres l'ouverture de discussions portant sur le statut européen de l'État à naître de cette séparation, il nous semble que ceux-ci seraient à tout le moins, selon les principes qui régissent les relations entre les membres et l'Union, tenus de négocier de bonne foi, quelles que soient leurs réticences ; 5/ à l'inverse, on voit mal comment un État arrivé à l'indépendance selon un processus unilatéral, pourrait intégrer l'Union sans un règlement préalable avec son État parent ; 6/ quoiqu'il en soit, les États membres conserveront ce qui s'apparente bien à un droit de veto.

Cette conclusion satisfera sans doute les adversaires des mouvements séparatistes, qui voient dans leur entreprise une régression de la nation à la tribu, contraire aux valeurs et à l'esprit de la construction européenne. Mais il ne paraîtra peut-être pas démocratique à d'autres que rien dans le droit international, ni dans le droit de l'Union européenne, ne garantisse la succession automatique d'une collectivité, pacifiquement constituée en État, au système d'organisation politico-juridique du continent. Cette mainmise des États sur le processus ne nous ramènerait-elle pas au temps du Concert européen et de ses cinq ou six puissances au magistère desquelles le destin des peuples de l'Europe était suspendu ? Danserait-on la valse dans les couloirs du Conseil ? Une telle présentation serait probablement aussi excessive que les voix qui ont pu s'élever contre certains nationalismes européens.

À propos de démocratie, on sait que le vent puissant du droit à l'autodétermination, que Harold Macmillan sentait autrefois secouer l'Afrique, s'est essoufflé en une brise subtile et légère : la protection des minorités. En n'accordant aucune prime aux mouvements indépendantistes, l'Union européenne reflète l'évolution du droit international général, qui préfère en somme composer démocratiquement au sein de l'État que d'accorder un droit à l'État à toute collectivité qui en exprimerait le souhait, fût-ce démocratiquement. Quant au

fond, il nous semble que tout scénario de séparation, du moins consensuelle, serait accueilli avec le pragmatisme et une certaine capacité d'innovation et une créativité d'interprétation dont les institutions de l'Union ont déjà fait preuve par le passé. Mais il faudra bien qu'une volonté politique vienne suppléer au silence des traités dont le maître, in fine, n'est pas la Cour de Justice, mais les États eux-mêmes, pour citer la jurisprudence allemande.

Cet intergouvernementalisme persistant est, peut-être, la marque d'une Fédération inachevée. Il est sûrement le signe que, comme le relève Serge Sur, l'Union européenne n'a pas trouvé son concept<sup>176</sup> – face visible, institutionnelle, de ses difficultés actuelles. Le peut-elle seulement, elle qui fut bâtie, puis agrandie, dans un déséquilibre délibéré, chaque nouvelle étape prévenant l'effondrement d'une construction chancelante ? Il n'est pas sûr, cependant, qu'elle puisse encore longtemps se permettre d'avancer en trébuchant, sous peine de finalement tomber par terre. Pour assurer la survie de la zone euro, la mise en place d'un « fédéralisme fiscal »<sup>177</sup>, qui ajouterait des obligations aux droits individuels des citoyens européens, n'est-elle pas indispensable, alors même que l'appétance pour une « union sans cesse plus étroite » est en net reflux ? Cela est-il seulement envisageable dans le respect des conditions d'acceptation de la loi de la majorité par la minorité, qui semblent manquer aujourd'hui tant dans l'espace européen que dans certains États membres politiquement fragmentés ? Il nous semble que l'Union européenne devra bien, sauf à disparaître, achever un jour sa mue<sup>178</sup>. La question sera alors la suivante : dans quelle mesure son concept enfin trouvé intéressera-t-il encore le droit international ?

---

176« La nature même de l'Union n'est pas définie, et cet entre-deux de la « communauté d'États » prônée par les juridictions allemandes, intermédiaire entre la confédération d'États et la fédération, baptise la difficulté sans la résoudre », écrit-il. S. SUR, « Union européenne : entre turbulences et somnolence », *Questions internationales*, septembre-octobre 2010, n° 45, p. 6.

177En 2002, Elisabeth Zoller écrivait à ce sujet : « Pour l'instant, l'Europe ne s'est faite qu'à partir des droits de l'individu, depuis les quatre grandes libertés communautaires jusqu'à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour faire progresser l'Europe, notamment pour faire progresser la solidarité entre les peuples européens, il faudra bien à un moment donné penser en termes d'obligations, notamment en termes d'obligations fiscales. A partir de là, comme l'histoire l'a démontré à maintes reprises, la démocratisation du gouvernement européen sera inéluctable. » E. ZOLLER, *op. cit.*, p. 154.

178Ce qui n'exclut pas la pérennité d'un certain déséquilibre, qu'on dit souvent consubstantiel au fédéralisme, en tension permanente entre unification et désagrégation. Des retours en arrière sont donc possibles, comme l'illustre par exemple la demande du gouvernement britannique de David Cameron de « rapatrier » certaines compétences transférées à Bruxelles.

---

# BIBLIOGRAPHIE

---

## Sources

### *Traités*

- Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969.
- Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, 1978.
- Traité modifiant les traités instituant les Communautés européennes en ce qui concerne le Groenland, 1985.
- Traité sur l'Union européenne (version consolidée), 2012.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), 2012.

### *Résolutions*

- AGNU, résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 (Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux).
- AGNU, Résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960 (Principes qui doivent guider les États Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non)
- AGNU, résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 (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 parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1031 (1994).

### *Jurisprudence*

- CIJ, Avis consultatif sur le *Sahara occidental*, C.I.J. Recueil 1975, § 94, pp. 12-82.
- CJCE, *Région wallonne c. Commission des CE*, aff. C-95/97, ordonnance, 21 mars 1997.
- Cour suprême du Canada, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 2 R.C.S. 217, 20 août 1998.

- CJCE, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C-184/99, 20 septembre 2001.
- CJCE, *Zhu et Chen c. Secretary of State for the Home Department*, aff. C-200/02, 19 octobre 2004.
- CEDH, *Bijelic c. Monténégro et Serbie*, requête n° 11890/05, 28 avril 2009.
- CJUE, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, 2 mars 2010.
- CIJ, Avis consultatif sur la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, C.I.J. Recueil 2010, §§82-83, pp. 403-453.
- CJUE, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, aff. C-208/09, 22 décembre 2010.

### *Documents divers*

- Rapport de la Commission du droit international sur les travaux, de sa quinzième session, 6 mai – 12 juillet 1963, document A/CN.4/163, Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément n° 9 (A/5509), Annexe II, Rapport présenté par M. Manfred Lachs, président de la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements, document A/CN.4/160, 7 juin 1963.
- Lettre de Jose Manuel Barroso à Lord Tugendhat du 12 octobre 2012, <[http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/EA68\\_Scotland\\_and\\_the\\_EU\\_Barroso's\\_reply\\_to\\_Lord\\_Tugendhat\\_101212.pdf](http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU_Barroso's_reply_to_Lord_Tugendhat_101212.pdf)>.
- *Scotland in the European Union*, document publié par le gouvernement écossais en 2013, <<http://www.gov.scot/Resource/0043/00439166.pdf>>.

### Ouvrages

- AKANDJI-KOMBÉ J.-F. (dir.), *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 1664 p.
- BADIE B., *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, CNRS éd., 2013, 273 p.

- BEAUD O., *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2009, 447 p.
- BEAUDOUIN A., *Uti possidetis et sécession*, Paris, Dalloz, 2011, 667 p.
- BENLOLO-CARABOT M., CANDAS U., CUJO E. (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Pedone, 2013, 912 p.
- BÜHLER K. G., *State Succession and Membership in International Organizations*, La Haye, Kluwer, 2001, 351 p.
- CHERRIER E., GUÉRARD S., *La régionalisation en Europe. Regards croisés*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 726 p.
- COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2012, 820 p.
- CRAWFORD J., *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 2006, 870 p.
- DEACON R., *Devolution in the United Kingdom*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2012, 266 p.
- DIECKHOFF A., *La Nation dans tous ses États*, Paris, Flammarion, 2012, 334 p.
- DUPUY P.-M., « L'unité de l'ordre juridique international », *R.C.A.D.I.*, t. 297, 2002, 489 p.
- JACQUÉ J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2012, 786 p.
- KOHEN M. G. (dir.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 510 p.
- KOVACS P., *La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Paris, Pedone, 2005, 96 p.
- LAGRANGE E., SOREL J.-M. (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, L.G.D.J., 2013, 1248 p.
- PIERRÉ-CAPS S., MOUTON J.-D. (dir.), *États fragmentés*, Presses Universitaires de Nancy, 2012, 378 p.
- VAHLAS A., *Les séparations d'États. L'Organisation des Nations Unies, la sécession des peuples et l'unité des États*, thèse, Paris II, 2000, 573 p.
- VERHOEVEN J., *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2013, 856 p.

- WYLER E., *Théorie et pratique de la reconnaissance d'État*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 408 p.
- ZOLLER E., « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'États », *R.C.A.D.I.*, t. 294, 2002, 166 p.

## Articles et chapitres d'ouvrages

- ARMSTRONG K., « After 'Ever Closer Union': Negotiating Withdrawal, Secession and Accession », *Fordham International Law Journal*, 2014, vol. 37, pp. 119-127.
- CAHIN G., « Le droit international et la question de la “fragmentation” des États », *R.B.D.I.*, 2007-2, pp. 327-364.
- CAHIN G., « Sécession : le retour. Sur quelques tendances récentes de la pratique internationale », *La France, l'Europe et le Monde. Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier*, Paris, Pedone, 2008, pp. 41-59.
- CONNOLLY C. K., « Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union », *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2013, vol. 24, n° 1, pp. 51-105.
- CRAWFORD J., BOYLE A., *Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects*, étude réalisée la demande du gouvernement britannique, décembre 2012.
- DAILLIER P., « Les “minorités nationales” dans l'Union européenne – vers une nouvelle problématique ? » , *Droit, liberté, paix, développement. Mélanges en l'honneur de Madjid Benchikh*, Paris, Pedone, 2011, pp. 89-100.
- EDWARD D., « EU Law and the Separation of Member States » , *Fordham International Law Journal*, 2013, vol. 36, n° 5, pp. 1151-1168.
- GOUNIN Y., « Les dynamiques d'éclatement d'États dans l'Union européenne : casse-tête juridique, défi politique », *Politique étrangère*, 2013/4, pp. 11-22.
- HÉRAUD G., « Minorités et conflits ethniques en Europe », *R.C.A.D.I.*, 1992, pp. 41-56.
- JACQUÉ J.-P., « L'unification de l'Allemagne et la Communauté européenne », *R.G.D.I.P.*, 1990, pp. 997-1018.

- MATAS I DALMASES J., GONZALES BONDIA A., JARIA I MANZANO J., ROMAN I MARTIN L., *The Internal Enlargement of the European Union. Analysis of the legal and political consequences for the European Union in the case of a member state's secession or dissolution*, Centre Maurits Coppieters, 2011, 69 p.
- MAYAL J., « Sovereignty, national self-determination and secession. Reflections on state-making and breaking in Asia and Europe », *Secessionism and Separatism in Europe and Asia*, New York, Routledge, 2012.
- MOUTON J.-D., « L'identité constitutionnelle, un concept pertinent au regard du droit international ? », *R.G.D.I.P.*, 2014-3, pp. 501-515.
- O'NEILL A., « A Quarrel in a Faraway Country?: Scotland, Independence and the EU », 14 novembre 2011, <<http://eutopialaw.com/2011/11/14/685/>>.
- SCHRICKE C., « L'unification allemande », *A.F.D.I.*, 1990, pp. 47-87.
- SUR S., « L'État entre l'éclatement et la mondialisation », *R.B.D.I.*, 1997-1, pp. 5-20.
- SUR S., « Union européenne : entre turbulences et somnolence », *Questions internationales*, septembre-octobre 2010, n° 45, pp. 4-7.
- VERHOEVEN J., « La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau ? », *A.F.D.I.*, 1993, pp. 7-40.
- VERHOEVEN J., « Sur la classification des oiseaux », *SFDI, colloque de Bordeaux. Droit international et droit communautaire. Perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000, pp. 435-445.
- WEILER J. H. H., « Catalanian Independence and the European Union », *E.J.I.L.*, 2012, vol. 23, n° 4, pp. 910-912.

---

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
Actualité et place du phénomène dans les relations internationales.....	2
Paradoxes et enjeux propres à l'Union européenne.....	3
Position du problème en droit international.....	6
<b>PARTIE I. LE DÉMEMBREMENT D'UN ÉTAT DE L'UNION EUROPÉENNE.....</b>	<b>8</b>
<i>Titre 1. La séparation d'une collectivité de son État d'origine.....</i>	<i>8</i>
<b>Chapitre 1. Caractéristiques des collectivités potentiellement séparatistes dans l'Union européenne.....</b>	<b>8</b>
<i>Section 1. Élément sociologique : situation minoritaire et inversion du rapport de force.....</i>	<i>8</i>
§1. Notion de minorité.....	9
§2. Minorités nationales et séparatisme.....	10
<i>Section 2. Élément territorial : assise du mouvement séparatiste sur une autorité autonome de son État.....</i>	<i>11</i>
§1. Existence d'une autorité autonome territorialisée.....	11
§2. Contrôle des organes de l'autorité par un mouvement séparatiste.....	13
<i>Conclusion du chapitre 1.....</i>	<i>15</i>
<b>Chapitre 2. Appréhension par le droit international et européen des séparations d'États.....</b>	<b>16</b>
<i>Section 1. Neutralité du droit international sur le principe de la séparation d'États</i>	<i>16</i>
§1. Portée limitée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.....	16
§2. Neutralité du droit international général.....	18
§3. Neutralité du droit de l'Union européenne.....	19
<i>Section 2. Emprise du droit international sur les conséquences de la séparation d'États.....</i>	<i>20</i>
§1. Sécession. Continuité de l'État prédécesseur et nouvel État successeur.....	21
§2. Scission. Disparition de l'État prédécesseur et pluralité d'États successeurs... ..	23
<i>Conclusion du chapitre 2.....</i>	<i>24</i>
<i>Titre 2. Les options d'autodétermination de la collectivité séparatiste.....</i>	<i>25</i>
<b>Chapitre 1. L'accession à l'indépendance comme nouvel État.....</b>	<b>25</b>
<i>Section 1. Conditions de constitution de la collectivité séparatiste en État.....</i>	<i>25</i>
§1. La naissance de l'État, consécration du fait par le droit.....	25
§2. Facteurs pouvant empêcher la consolidation de l'effectivité.....	26
<i>Section 2. Reconnaissance du nouvel État par les autres États membres.....</i>	<i>28</i>
§1. Reconnaissance d'État et succession d'États.....	28
§2. Pratique de la reconnaissance par les membres de l'UE.....	30
<i>Conclusion du chapitre 1.....</i>	<i>31</i>
<b>Chapitre 2. L'intégration à un autre État membre de l'Union.....</b>	<b>32</b>
<i>Section 1. Modalités d'unifications d'États en droit international.....</i>	<i>32</i>
§1. Fusion. Disparition des États prédécesseurs et unification en un nouvel État.	32
§2. Absorption. Renonciation d'un État à son indépendance au profit d'un autre.	33
<i>Section 2. Unification d'États et appartenance à l'Union européenne.....</i>	<i>34</i>
§1. Un précédent : la réunification allemande.....	34
§2. Un principe de variabilité des limites territoriales ?.....	35
<i>Conclusion du chapitre 2.....</i>	<i>37</i>

<b>PARTIE II. LE DESTIN DE LA COLLECTIVITÉ SÉPARATISTE DANS L'UNION</b>	
<b>EUROPÉENNE.....</b>	<b>38</b>
<i>Titre 1. Les solutions suggérées par la pratique internationale.....</i>	<i>38</i>
<b>Chapitre 1. L'indétermination du droit applicable à l'Union européenne.....</b>	<b>38</b>
<i>Section 1. L'inexistence de règles conventionnelles ou coutumières.....</i>	<i>38</i>
§1. Le renvoi à la lex specialis de la convention de Vienne de 1978.....	38
§2. Le silence des dispositions pertinentes des traités européens.....	40
<i>Section 2. L'absence de précédents au sein de l'Union.....</i>	<i>41</i>
§1. La sécession sans maintien. Le cas de l'Algérie.....	42
§2. Le retrait sans sécession. Le cas du Groenland.....	42
<i>Conclusion du chapitre 1.....</i>	<i>43</i>
<b>Chapitre 2. L'appartenance aux organisations internationales après une séparation</b>	
<b>d'États.....</b>	<b>44</b>
<i>Section 1. Examen de la pratique.....</i>	<i>44</i>
§1. Organisation des Nations Unies.....	44
§2. Conseil de l'Europe.....	45
§3. Autres organisations internationales.....	47
<i>Section 2. Synthèse de la pratique.....</i>	<i>47</i>
§1. Modes de maintien dans une organisation internationale.....	48
§2. Critères de l'acquisition de la qualité de membre par succession.....	49
<i>Conclusion du chapitre 2.....</i>	<i>49</i>
<i>Titre 2. Les aménagements envisageables à raison de la nature particulière de</i>	
<i>l'Union.....</i>	<i>51</i>
<b>Chapitre 1. L'Union européenne, « objet politique non identifié ».....</b>	<b>51</b>
<i>Section 1. Termes traditionnels du débat en droit international.....</i>	<i>51</i>
§1. Fédéralisme inter-étatique. L'Union comme confédération ou comme	
organisation internationale.....	52
§2. Fédéralisme intra-étatique. L'Union comme État fédéral.....	54
<i>Section 2. Renouveau du débat ? Le concept de Fédération.....</i>	<i>55</i>
§1. La Fédération, forme politique autonome.....	56
§2. L'Union comme Fédération.....	57
<i>Conclusion du chapitre 1.....</i>	<i>59</i>
<b>Chapitre 2. Les solutions inspirées par le modèle de la Fédération.....</b>	<b>60</b>
<i>Section 1. L'élargissement intérieur au sein de la Fédération.....</i>	<i>60</i>
§1. L'admission dans la Fédération.....	60
§2. Le précédent de la séparation du Jura du canton de Berne en Suisse.....	62
<i>Section 2. L'élargissement intérieur au sein de l'Union.....</i>	<i>63</i>
§1. L'impact de la citoyenneté européenne.....	63
§2. Esquisse de procédure à suivre.....	64
<i>Conclusion du chapitre 2.....</i>	<i>66</i>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>69</b>