HAL
open science

La question de la reconnaissance

Anne-Laure Chaumette

To cite this version:

Anne-Laure Chaumette. La question de la reconnaissance. M. Benlolo Carabot, U. Candas, E. Cujo. Union européenne et droit international En l'honneur de Patrick Daillier, Pedone, pp.255–264, 2012. hal-01661072

HAL Id: hal-01661072

https://hal.parisnanterre.fr/hal-01661072v1

Submitted on 9 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SECTION 2 –
LA QUESTION DE LA RECONNAISSANCE

ANNE-LAURE VAURS-CHAUMETTE*

Dire que l'Union européenne[1] est un sujet de droit international, c'est admettre qu'elle exerce des capacités juridiques dans l'ordre juridique international et qu'elle devienne un acteur des relations internationales. Dotée de la personnalité juridique internationale, l'UE est dès lors susceptible de se mettre en rapport avec d'autres sujets du droit international. Cette aptitude de l'Union à établir des relations sur la scène internationale se manifeste notamment à travers l'acte de reconnaissance.

L'acte de reconnaissance comporte une double dimension : du point de vue passif, il consiste à voir son existence juridique officiellement admise par un tiers ; du point de vue actif, il consiste à admettre officiellement l'existence juridique d'une entité. Reconnaître, c'est établir une relation entre celui qui est reconnu et celui qui reconnaît.

En s'interrogeant sur la reconnaissance dans le cadre des relations internationales de l'UE, une question surgit : une entité qui peut être reconnue est-elle dotée de la capacité de reconnaître ? Y a-t-il une analogie entre la dimension active et la dimension passive de l'acte de reconnaissance ? Une telle question ne se pose pas à propos des Etats : sujets par excellence du droit international, dotés de la souveraineté, ils jouissent de la plénitude des

* Maître de conférences à Université Paris Ouest – Nanterre La Défense, CEDIN.

[1] Pour les besoins de cette contribution, on acceptera que la reconnaissance de la Communauté européenne soulève les mêmes questions que la reconnaissance de l'Union européenne. Elles seront donc étudiées ensemble sans distinction, si ce n'est terminologique.

compétences. Ils peuvent reconnaître une entité et être reconnus. Ils peuvent entrer en relation avec d'autres acteurs de la scène internationale à la fois par la voie active et la voie passive de l'acte de reconnaissance. Qu'en est-il de l'Union européenne ? Certes, elle est un sujet du droit international mais sa personnalité juridique demeure fonctionnelle et sa capacité juridique limitée. Il ressort de l'examen de la pratique de la reconnaissance de/par l'UE que l'Union peut être reconnue (§ 1) mais qu'elle n'est pas dotée de la capacité de reconnaître (§ 2). Toute entité susceptible d'être reconnue ne saurait donc être titulaire de l'aptitude à reconnaître. Il en découle un constat intéressant : être sujet du droit international, c'est accepter que d'autres entrent en relation avec soi ; mais ce n'est pas nécessairement avoir le pouvoir d'entrer en relation avec d'autres.

§ 1 – La reconnaissance du point de vue passif : la question classique de la reconnaissance d'une organisation internationale

L'expression « reconnaître l'Union européenne » peut avoir deux significations intrinsèquement liées au concept de subjectivité internationale[2]. Cela désigne, dans un premier temps, la reconnaissance de la personnalité juridique internationale de l'Union. En ce sens, reconnaître l'UE, c'est admettre qu'elle est un sujet de droit. Cet aspect ne saurait être évoqué ici dans la mesure où il se rapporte à la question de la subjectivité internationale de l'Union et parce qu'une réponse claire figure à l'article 47 du TUE : l'UE est dotée de la personnalité juridique ; c'est un sujet du droit international. Dans un second temps, parler de la reconnaissance de l'Union européenne renvoie à la question de l'opposabilité de la personnalité juridique internationale d'une organisation internationale. En ce sens, reconnaître l'UE, c'est accepter d'entrer en relation avec elle, en ce qu'elle constitue une entité indépendante, distincte de ses membres[3]. C'est à cet aspect que s'intéresse plus particulièrement ce paragraphe.

Par définition, la reconnaissance est un acte discrétionnaire[4]. Il n'existe pas d'obligation de reconnaître. Un Etat, en ce qu'il est souverain, n'est juridiquement pas tenu de reconnaître une organisation dont il n'est pas le membre. Autrement dit, un Etat tiers à l'UE n'a pas le devoir d'entrer en relation avec elle[5].

---

[2] D'après C. BEREZOWSKI, « En traitant du problème de la subjectivité internationale, on ne peut pas passer sous silence la question de la reconnaissance internationale, une institution qui apparaît dans les réalités et dans la doctrine comme étant strictement liée, quant à son origine et son développement, avec l'existence des sujets du droit international », *in* « Les problèmes de la subjectivité internationale », *in Mélanges Andrassy*, 1968, p. 38.

[3] Il convient de noter le point de vue particulier de F. SEYERSTED qui soutient la thèse de la personnalité objective des organisations internationales. Selon cet auteur, dès lors que les éléments constitutifs d'une organisation internationale sont réunis, sa personnalité juridique est opposable, *in Common Law of International Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, xxvi-606 p.

[4] *Sixième rapport de la CDI sur les actes unilatéraux de l'Etat*, A/CN.4/534, 30 mai 2003, § 39, p. 11.

[5] *Contra* P. PESCATORE, « Les relations extérieures des communautés européennes – Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *RCADI*, 1961, t. 103, pp. 42-43. L'ancien juge de la CJCE va jusqu'à dire que le refus de reconnaître la Communauté par les Etats tiers serait « une intervention illicite dans les affaires intérieures du groupe des Etats qui forment la Communauté européenne » tant et si bien qu'il en conclut que « les Etats tiers sont tenus de l'accorder

Les ex-Etats socialistes ont d'ailleurs longtemps refusé de reconnaître les Communautés européennes[6]. L'explication se trouve notamment dans la doctrine soviétique pour laquelle « les organisations internationales […] ne sont pas […] sujets de droit international »[7]. Niant la personnalité juridique des Communautés, ces Etats ne pouvaient évidemment pas en reconnaître l'opposabilité.

Pour autant, première puissance commerciale dans le monde[8], l'UE est devenue un partenaire incontournable dans les relations internationales. Les tiers sont ainsi matériellement contraints de reconnaître l'UE aux fins de l'effectivité de leurs relations commerciales.

La reconnaissance de l'UE par les tiers est majoritairement tacite. Cette reconnaissance implicite, « celle qui se déduit du comportement »[9] voire des silences[10], est la plus délicate à interpréter et même à identifier. Elle peut se manifester de différentes façons. Il est possible d'induire la reconnaissance de l'Union à partir de l'établissement d'une délégation de l'UE dans un Etat tiers[11] ou à partir de la conclusion d'un traité entre l'UE et un tiers à l'Union[12]. L'existence d'accords de coopération, d'association ou d'accords commerciaux conclus par la Communauté européenne avec un tiers laisse entendre que le tiers reconnaît l'opposabilité de la personnalité juridique de cette organisation puisqu'il accepte d'entrer en relation avec elle. La conséquence de la reconnaissance, la conclusion d'un traité, seul élément visible et identifiable, devient alors la preuve de la reconnaissance.

Ce mode de reconnaissance implicite peut, d'abord, être le fait d'un Etat. Un accord bilatéral entre l'UE et un Etat tiers s'interprète alors comme un acte de reconnaissance de celle-là par celui-ci[13]. La demande d'association déposée par la Suisse en 1961 auprès de la CEE[14], qui aboutira en 1972 à l'adoption d'un

---

[la reconnaissance] ». Cependant, il est possible que le juge P. Pescatore, dans cet article, utilise le terme de « reconnaissance » au sens de la reconnaissance de la subjectivité de la Communauté européenne et non l'opposabilité de sa personnalité juridique. Il convient également de rappeler ici qu'en 1949, la CIJ a soutenu que la personnalité internationale des Nations Unies était opposable à tous les Etats, y compris les Etats non membres, *in* avis consultatif, 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *Rec.,* 1949, p. 185. Cette théorie de la personnalité objective n'est cependant pas transposable aux organisations régionales, voir P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 8ème éd., 2009, p. 661 *in fine*.

[6] M. DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 14ème éd., 2006, p. 68.

[7] S. B. KRYLOV, « Les notions principales du droit des gens (La doctrine soviétique du droit international) », *RCADI*, 1947, t. 70, p. 439.

[8] En 2010, l'Union européenne est le premier exportateur mondial (avec 16,2 % des exportations) et le premier importateur mondial (avec 17,4% des importations), *Statistiques du commerce international 2010,* OMC, tableau n°I.11, p. 16.

[9] J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 940.

[10] P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *op. cit.* note 5, p. 620.

[11] Sur cette hypothèse, voir *supra*, la contribution d'E. CUJO, « Le droit de légation actif de l'Union européenne », Section I, § 2, du présent chapitre. Il y a, à ce jour, des délégations dans 130 Etats dont on peut supposer qu'ils ont reconnu l'Union européenne.

[12] Hypothèse envisagée par J. COMBACAU dans le manuel, *Droit international public*, Domat Montchrestien, Paris, 8ème éd., 2010, p. 294.

[13] Et inversement, voir *infra*.

[14] Voir http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00505/00611/index.html?lang=fr.

Accord de libre-échange[15], en est un exemple. L'UE est actuellement liée par des accords bilatéraux avec 107 Etats tiers[16], *i.e.* autant d'Etats qui la reconnaissent.

La reconnaissance tacite peut également être le fait d'organisations régionales. Il en va ainsi de l'accord-cadre interrégional de coopération conclu en 1995 entre le Mercosur et l'UE[17] et de la déclaration commune relative au dialogue politique adoptée en 1996 par les Etats de la Communauté andine et l'UE[18]. Dans ces deux textes, il n'est jamais indiqué expressément que l'une des organisations régionales reconnaît l'autre ; cependant, l'existence même de ces accords prouve qu'elles admettent l'opposabilité de leurs personnalités juridiques respectives.

Il existe également des cas de reconnaissance tacite de l'UE par des organisations universelles. La reconnaissance est manifeste, bien que non expresse, lorsque l'UE est acceptée comme membre d'une organisation universelle, notamment l'OMC[19] et la FAO[20]. La reconnaissance peut aussi être induite de l'existence d'accords conclus entre l'UE et certaines organisations universelles, tel l'accord de coopération et d'assistance conclu entre l'Union européenne et la Cour pénale internationale[21] ou l'accord concernant la liaison entre l'Organisation internationale du travail et la Communauté économique européenne[22]. Sans être membre de ces organisations internationales, l'UE entretient des relations juridiques avec elles, *via* ces accords, qui sont autant de manifestations de sa reconnaissance par ces sujets du droit international.

La reconnaissance de l'UE peut, plus rarement, être expresse, comme l'illustre la reconnaissance effectuée par voie conventionnelle en 1988 entre l'URSS et la CEE. Certes, l'acte de reconnaissance est souvent classifié dans la catégorie des actes unilatéraux mais, comme le remarque le rapporteur spécial de la CDI, « [r]ien ne semble s'opposer à ce que deux Etats décident, par un accord […] d'établir des relations entre eux pouvant être interprétées comme une reconnaissance mutuelle »[23]. C'est ainsi qu'en 1988, la CEE et le Conseil d'assistance économique mutuelle qui regroupe les Etats du bloc soviétique, annoncent qu'ils « établissent entre eux des relations officielles par l'adoption de la présente déclaration »[24]. Une telle formulation équivaut à une reconnaissance officielle : puisque reconnaître c'est accepter d'établir des relations, déclarer

---

[15] Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, 22 juillet 1972, RS 0.632.401, *Recueil officiel suisse* RO 1972 3169.

[16] Source : http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByType.do?id=1.

[17] *JOCE* n° L 069, 19 mars 1996, pp. 4-22. Il est à noter que, trois ans plus tôt, un accord de coopération interinstitutionnelle avait été conclu entre la Commission européenne et le Conseil du Mercosur, qui pourrait aussi être interprété comme une première reconnaissance tacite mutuelle.

[18] Consultable sur le site : http://www.comunidadandina.org/ingles/documentos/documents/30-6-96.htm.

[19] L'UE est membre de l'OMC depuis 1994.

[20] L'UE est membre de la FAO depuis 1991.

[21] Conclu le 10 avril 2006, *JOUE*, n° L 115, 28 avril 2006, pp. 50-56.

[22] Conclu le 7 juillet 1958, *JOCE*, n° 27, 27 avril 1959, pp. 521-532.

[23] *Sixième rapport de la CDI sur les actes unilatéraux de l'Etat*, *op. cit*. note 4, § 29, p. 9.

[24] Déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre la Communauté économique européenne et le Conseil d'assistance économique mutuelle, 22 juin 1998, *JOCE* n° L 157, 24 juin 1988, p. 35, point 1.

vouloir établir des relations c'est reconnaître. Cette déclaration conjointe constitue donc une reconnaissance expresse de la CEE.

La reconnaissance de l'UE par les tiers relève de la problématique relativement classique depuis l'avis de la CIJ de 1949, de la reconnaissance d'une organisation internationale par un autre sujet du droit international. Par la reconnaissance, tacite ou expresse, les tiers s'imposent à eux-mêmes des obligations unilatérales, celles de « ne pas remettre en question la légalité d'une situation déterminée »[25] et « de ne pas agir contre la situation qu'il[s] reconnai[ssen]t »[26]. En reconnaissant l'UE, ils acceptent que l'existence de l'Union leur soit opposable à compter de la date de l'acte de reconnaissance[27].

Tout autre est la problématique de la reconnaissance par l'Union d'Etats tiers[28]. Elle soulève la question de la capacité juridique internationale de l'UE et de ses compétences.

§ 2 – La reconnaissance du point de vue actif : la question de la capacité de l'Union européenne à reconnaître des tiers

L'UE peut entrer en relation avec d'autres sujets du droit international dans les domaines relevant de sa compétence, en concluant des accords commerciaux par exemple. Ces conventions formalisent alors une forme de reconnaissance mutuelle entre l'UE et des Etats tiers[29]. Il reste que la conclusion de l'accord est seulement possible lorsque 1) l'Union est compétente dans le domaine sur lequel porte la convention ; et que 2) l'existence de l'Etat tiers n'est pas sujette à caution, les Etats membres de l'UE l'ayant déjà reconnu.

En revanche, qu'en est-il lorsqu'une nouvelle entité apparaît sur la scène internationale et prétend à la qualité d'Etat ? L'UE peut-elle décider, de manière autonome, d'entrer en relation avec elle ? Peut-elle reconnaître cet Etat naissant ?

Parce qu'elle est une organisation internationale, la personnalité juridique de l'UE est fonctionnelle et sa capacité juridique limitée à la réalisation de ses missions. L'UE n'a que des compétences d'attribution[30], plus ou moins étendues, définies par des critères matériels ou fonctionnels, aux articles 3 à 6 TFUE. Or, la reconnaissance est un acte juridique relevant du domaine de la politique

---

[25] CDI, *Sixième rapport sur les actes unilatéraux de l'Etat*, *op. cit*. note 4, § 23, p. 7.
[26] *Ibid.* § 98, p. 23.
[27] Sur le caractère non-rétroactif de la reconnaissance, voir notamment Commission des réparations Chili/Etats-Unis, 9 avril 1894, sentence arbitrale, *Eugène L. Didier, adm. et cons. c. Chili*, cité *in Septième rapport de la CDI sur les actes unilatéraux de l'Etat,* A/CN.4/542, 22 avril 2004, § 43, p. 24. *Contra* Laurent LEVENEUR, pour qui « les effets de la reconnaissance remontent au jour de la naissance effective de la situation », *in* D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire* de la *culture juridique*, Lamy-PUF, Paris, 2003, p. 1306.
[28] L'hypothèse de la reconnaissance de gouvernement ne sera pas envisagée dans cette étude.
[29] Voir *supra* § 11, notamment la Déclaration conjointe entre la CEE et le Conseil d'assistance économique mutuelle qui peut s'analyser comme une reconnaissance de la Communauté européenne mais aussi comme une reconnaissance par la Communauté de l'URSS.
[30] V. MICHEL, *Recherches sur les compétences de la Communauté*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 43.

étrangère qui ne figure pas parmi ses compétences[31] d'attribution. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC), pan de l'action de l'UE sur la scène internationale, relève du Traité de l'Union et donc de l'intergouvernementalisme[32], « les Etats n'[ayant] pas transféré à la Communauté européenne le pouvoir de reconnaissance »[33]. On ne saurait dès lors parler de la reconnaissance des tiers *par l'UE* mais plutôt de la reconnaissance des tiers *par les Etats membres de l'UE*. L'acte de reconnaissance demeure un acte étatique et non institutionnel. Pour autant, force est de constater que l'UE, au travers de la PESC, a cherché à encadrer les actes de reconnaissance formulés par ses Etats membres, conduisant à faire de la reconnaissance un acte institutionnalisé.

La définition d'une « politique commune de reconnaissance » s'explique par le souci d'assurer « la cohésion de l'Europe communautaire »[34]. L'acte créateur de cette politique commune de reconnaissance est la désormais célèbre déclaration commune du 16 décembre 1991[35]. Cette déclaration ne saurait être qualifiée d'acte de reconnaissance de la Communauté puisqu'elle ne fait que définir « des règles pour la formulation d'un tel acte par les Etats membres »[36]. Autrement dit, cette déclaration-cadre[37] fixe des conditions que l'Etat reconnu doit remplir avant que les Etats membres de la Communauté n'acceptent de le reconnaître. La déclaration ne peut donc pas être un acte de reconnaissance qui, par définition, ne pose que des obligations unilatérales à la charge de l'auteur de la reconnaissance. Les reconnaissances officielles demeurent des actes étatiques unilatéraux[38] mais encadrés par les lignes directrices : les Etats membres ne peuvent reconnaître que les Etats qui respectent les critères posés par la déclaration. Plus précisément, ces lignes directrices n'obligent pas les Etats de la Communauté à reconnaître les Etats de l'ex-Yougoslavie mais les obligent, s'ils procèdent à leur reconnaissance, à veiller à ce que les conditions qu'elles posent soient satisfaites. Après s'en être assurés – en se référant à l'avis de la Commission Badinter[39], les Etats membres ont reconnu, chacun individuellement, les pays issus

---

[31] Selon C. GRZEGORCZYK, la compétence s'entend de la « sphère de pouvoir qui caractérise le *sujet* et qui lui permet d'accomplir des actes que le droit considère comme *valides* », *in* « Le sujet de droit : trois hypostases », *Arch. Philo. du Droit*, 1989, vol. 34, p. 16.

[32] V. MICHEL, « Union européenne (Traité de Lisbonne) », *Répertoire Dalloz, Droit Communautaire*, § 129.

[33] *Sixième rapport de la CDI sur les actes unilatéraux de l'Etat*, *op. cit.* note 4, § 57, p. 15.

[34] J. CHARPENTIER, « Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats », *RGDIP*, 1992/2, p. 344.

[35] Reproduite dans le *Bull. CE*, 12-1991, n°1.4.6, p. 128.

[36] CDI, *Sixième rapport sur les actes unilatéraux de l'Etat*, *op. cit.* note 4, § 53, p. 35.

[37] Expression utilisée par Fabien Terpan, *in La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 225.

[38] C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris, 4ème éd., 2010, p. 163.

[39] Le Gouvernement britannique précise que « nous et nos partenaires de la Communauté européenne avons reconnu la Croatie sur la foi de l'avis de la Commission d'arbitrage selon lequel la Croatie a essentiellement satisfait aux lignes directrices sur la reconnaissance », *British Yearbook of International Law*, 1992, vol. 63, p. 639. Il faut d'ailleurs remarquer que c'est une instance juridictionnelle indépendante qui apprécie le respect des conditions posées par la déclaration et non

de l'ex-Yougoslavie et selon des modalités propres. Par exemple, la reconnaissance de la Croatie par le Royaume-Uni consiste en une lettre adressée par le Premier ministre britannique au Président de la Croatie le 15 janvier 1992[40] tandis que la reconnaissance de la Slovénie par l'Italie résulte d'une déclaration conjointe du 17 janvier 1992[41].

Un schéma identique a été reproduit à l'égard des anciennes républiques de l'URSS. Une déclaration commune du 16 décembre 1991, aussi appelée *Lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique*[42], sert de cadre aux reconnaissances formulées par les Etats membres vis-à-vis des Etats de l'Europe de l'Est. Puis, chaque Etat de la Communauté, personnellement, procède à la reconnaissance des Etats tiers. Ainsi, c'est bien le Royaume-Uni qui reconnaît la Géorgie[43] et l'Etat français qui reconnaît deux nouveaux Etats : le Ministère français des affaires étrangères indique qu'ayant « reçu confirmation des Républiques de Kirghizie et du Tadjikistan de leur intention de respecter les critères de la reconnaissance des nouveaux Etats […], la France reconnaît ces deux Républiques »[44].

La reconnaissance des Etats de l'ex-Yougoslavie et de l'Europe de l'Est par les Etats membres de la CE n'est pas une reconnaissance collective. Les Etats membres demeurent seuls compétents en matière de reconnaissance. Les déclarations de 1991 ne sont donc pas des actes communautaires mais le résultat d'une concertation intergouvernementale qui relève de l'article 30, paragraphe 2, c), de l'Acte Unique[45]. Certes, elles commencent toutes deux par l'expression « [l]a Communauté et ses Etats membres » qui laisse à penser qu'il s'agirait d'une sorte de compétence partagée. Il n'en est rien. Comme l'explique Jean Charpentier, « c'est une formule rituelle qui est employée dans toutes les déclarations de coopération politique et qui relève davantage, […] de l'anticipation que de la rigueur juridique »[46]. Cependant, il serait possible de donner un autre sens à cette formulation : une fois que tous les Etats membres ont formellement reconnu un nouvel Etat, la Communauté européenne pourra à son tour le reconnaître, entrer en relation avec lui, en concluant des accords, des partenariats. Ainsi, une fois la reconnaissance de la Slovénie acquise par tous les Etats membres de la CE, la Communauté put négocier avec elle un accord de coopération[47].

---

une instance communautaire, Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie, avis n°5 du 11 janvier 1992.

[40] Consultable *in British Yearbook of International Law*, 1992, vol. 63, p. 636.

[41] J. KLABBERS, M. KOSKENNIEMI et O. RIBBELINK (dir.), *Pratique des Etats concernant la succession d'Etats et les questions de reconnaissance : le projet pilote du Conseil de l'Europe*, Kluwer Law International, La Haye, 1999, p. 263.

[42] Reproduite dans le *Bull. CE*, 12-1991, n°1.4.5, pp. 127-128.

[43] Voir la lettre du Premier ministre britannique *in British Yearbook of International Law*, 1992, vol. 63, pp. 640-641.

[44] Le communiqué de presse du 16 janvier 1992 est consultable sur le site : http://*discours.vie-publique.fr/pdf/922003100.pdf.*

[45] Cette disposition se lit comme suit : « La détermination des positions communes constitue un point de référence pour les politiques des Hautes Parties Contractantes ».

[46] J. CHARPENTIER, *op. cit*. note 34, p. 346.

[47] Accord de coopération du 5 avril 1993, *JOCE* n° L 189, 29 juillet 1993, pp. 153-159.

Les déclarations de 1991 n'en demeurent pas moins des engagements politiques sans valeur contraignante pour les Etats de la Communauté européenne.

L'institution de la PESC a-t-elle changé quelque chose ? Ni le traité de Maastricht créateur de la PESC, même s'il « réaffirm[e] clairement cette ambition d'une union politique »[48], ni les traités d'Amsterdam, de Nice ou de Lisbonne ne confèrent à l'UE la capacité de reconnaître un nouvel Etat. La PESC formalise la coopération, jusque là informelle et intergouvernementale, des Etats membres. Certes, le résultat de cette concertation peut désormais être une décision juridique du Conseil qui s'impose aux Etats membres, sous la forme d'une position commune[49]. Pour autant, en matière de reconnaissance, le Conseil de l'Union se limite à adopter des déclarations dépourvues d'effets juridiques obligatoires[50]. En 2006, le Conseil de l'Union déclare ainsi que « [l]'Union européenne et ses Etats membres ont […] décidé qu'ils développeront leurs relations avec la République du Monténégro, Etat souverain et indépendant […]. Les Etats membres arrêteront par la suite les mesures d'application de cette décision au niveau national, conformément au droit et à la pratique internationaux »[51]. A la différence des déclarations de 1991, celle-ci ne pose pas de conditions aux reconnaissances étatiques. Elle ne fait qu'informer de l'intention des Etats de l'UE de reconnaître le Monténégro. Dépourvue d'effet juridique obligatoire, elle n'impose pas aux Etats membres de formuler cette reconnaissance. Pour autant, elle n'est pas privée d'effet normatif puisque c'est sur ce fondement que la France procède à la reconnaissance du Monténégro : « Le 12 juin 2006, les ministres des Affaires étrangères des vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne […] avaient décidé de développer des relations avec le Monténégro en tant qu'Etat souverain et indépendant. Le 13 juin, le ministre des Affaires étrangères, M. Philippe Douste-Blazy, a écrit au ministre monténégrin des Affaires étrangères, M. Miodrag Vlahovic, pour l'informer que la France, *en plein accord avec cette décision*, reconnaissait dès à présent le Monténégro comme Etat souverain et indépendant »[52]. En se référant officiellement à la déclaration du Conseil de l'Union, la France tend à montrer qu'il existe une politique étrangère commune. Cependant, on ne saurait en déduire qu'il s'agit d'une politique étrangère communautaire. Plus récemment, la reconnaissance du Sud Soudan vient confirmer cette analyse. Suite à un référendum portant sur l'autodétermination organisé en janvier 2011, le Sud Soudan a proclamé son indépendance le 9 juillet 2011. Le jour même, « l'UE et

---

[48] J.-M. DUMOND et Ph. SETTON, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, La Documentation Française, Paris, 1999, p. 5.

[49] L'article J, § 2, al. 2 du Traité de Maastricht disposait que « les Etats membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes ». Il y a donc une évolution par rapport à l'Acte Unique qui prévoyait que les positions communes n'étaient qu'un « point de référence ».

[50] C'est ce qu'explique le service juridique du Conseil en mai 1995 à propos des déclarations communes, cité *in* J.-M. DUMOND et Ph. SETTON, *op. cit.* note 48, p. 85.

[51] Conclusions du Conseil sur le Monténégro, 2737ème session du Conseil Relations extérieures – Luxembourg, 12 juin 2006.

[52] Consultable sur le site : http://www.diplomatie.gouv.fr. [Italiques ajoutés].

ses Etats membres [ont] souhait[é] la bienvenue à la République du Sud-Soudan en tant que nouvel Etat indépendant »[53]. Cependant, la déclaration européenne ne contient pas le terme de reconnaissance. Il est réservé aux déclarations officielles des gouvernements des Etats membres. Ainsi, on peut lire dans le discours de William Hague, secrétaire aux affaires étrangères du Royaume-Uni, que « *[i]n Britain, we are proud to be among the first nations in the world to* recognise *the new Republic of South Sudan* »[54]. De même, le Président français a-t-il déclaré que « [l]a France *reconnaît* et accueille le Soudan du Sud parmi la communauté des Etats »[55]. Ce sont donc bien les Etats de l'Union qui procèdent à la reconnaissance du nouvel Etat, et non l'UE elle-même. La déclaration du Conseil de l'UE manifeste l'unité des Etats membres, leur accord pour reconnaître le Sud Soudan, mais elle ne constitue pas un acte de reconnaissance qui demeure de la compétence discrétionnaire des Etats membres.

La politique de reconnaissance commune n'est d'ailleurs pas toujours à l'unisson. L'exemple du Kosovo est révélateur. Le 17 février 2008, l'Etat kosovar proclame son indépendance. Le lendemain, le Conseil de l'Union se contente d'en « prend[re] acte » et « note que les Etats membres décideront de leurs relations avec le Kosovo, conformément à leurs pratiques et au droit international »[56]. Incapable de trouver un accord, le Conseil ne peut que renvoyer la question de la reconnaissance aux Etats membres. La France sera l'un des premiers Etats à reconnaître le Kosovo le jour même[57], avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Cependant, des membres de l'UE refusent encore de procéder à cette reconnaissance : l'Espagne, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie et Chypre. Le cas de la reconnaissance controversée du Kosovo fournit deux informations : d'une part, l'objectif d'une action solidaire et uniforme de l'Union en matière de politique étrangère[58] n'est pas encore acquis ; d'autre part, l'acte de reconnaissance demeure un acte étatique individuel, un « acte d'origine politique, libre et laissé à la discrétion de l'Etat, qui produit des effets juridiques »[59], quelles que soient les formules utilisées par le Conseil de l'Union[60].

---

[53] *Déclaration de l'UE et ses Etats membres sur l'indépendance de la République du Sud-Soudan*, Bruxelles, le 9 juillet 2011, 12679/11 PRESSE 232.

[54] Foreign Secretary speaks at Independence of South Sudan, 9 juillet 2011, Juba, Sud Sudan, consulté sur le site www.fco.gov.uk/. [Italiques ajoutés].

[55] Communiqué de la Présidence de la République, 9 juillet 2011, consulté sur le site www.diplomatie.gouv.fr. [Italiques ajoutés].

[56] Conclusions du Conseil sur le Kosovo, 2851ème session du Conseil Relations extérieures – Bruxelles, 18 février 2008.

[57] Voir http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/kosovo_650/index.html.

[58] L'article 24, § 3, du TUE dispose que « [l]es Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle […] ». Ce devoir de loyauté avait déjà été étendu à l'ex-troisième pilier par l'arrêt de la CJCE, 16 juin 2005, *Maria Pupino*, aff. C-105/03, *Rec.*, p. I-5285.

[59] *Sixième rapport de la CDI sur les actes unilatéraux de l'Etat*, *op. cit.* note 4, § 36, p. 11.

[60] Récemment, on a pu lire que « *l'UE* réaffirme qu'*elle* est disposée, le moment venu, à reconnaître un Etat palestinien » ; [italiques ajoutés]. Conclusions du Conseil sur le processus de paix au Proche-Orient, 3091ème session du Conseil Affaires étrangères – Bruxelles, les 23 et 24 mai 2011. Envisager une reconnaissance par l'Union relève plus d'une tournure de style que d'une réalité politique voire

Pour finir, on ne saurait parler de la reconnaissance d'un Etat sans aborder la question de la non-reconnaissance. A deux occasions, les Etats membres de l'Union ont eu à se prononcer sur la non-reconnaissance de nouvelles entités.

Le 15 novembre 1983, la République turque de Chypre du Nord s'autoproclame Etat indépendant. Contestant l'autonomie de cette entité, les membres de la CE « rejettent cette proclamation. […] Ils demandent à toutes les parties intéressées de ne pas reconnaître cet acte »[61]. Cette déclaration politique est suivie le 22 novembre d'une réunion ministérielle où les Etats membres « ont confirmé leur refus catégorique de reconnaître la déclaration unilatérale d'indépendance de la Communauté chypriote turque »[62]. Plus récemment, suite au conflit interne ayant éclaté en Géorgie, le 21 août 2008, les autorités de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, provinces autonomes de la Géorgie, demandent à la Russie de les reconnaître comme Etats indépendants[63]. Désapprouvant cette atteinte à l'intégrité et à la souveraineté de la Géorgie, le Conseil européen condamne la décision russe de reconnaître les deux nouveaux Etats et « appelle les autres Etats à ne pas reconnaître les indépendances proclamées »[64].

Ces condamnations par les membres de l'UE de tentatives sécessionnistes s'inscrivent dans la droite ligne du droit international, qui réprouve toute création d'Etat résultant d'un acte internationalement illicite[65]. Elles nous renseignent aussi sur le titulaire de la capacité de (non-)reconnaissance : issues d'une concertation intergouvernementale, elles ne constituent pas des actes communautaires mais des actes interétatiques. Se trouve ainsi confirmée l'hypothèse selon laquelle seuls les Etats membres sont compétents en matière de (non-) reconnaissance.

Bibliographie sélective :

Outre les manuels figurant dans la bibliographie générale, on consultera :

Rapports de la CDI sur les actes unilatéraux de l'Etat, A/CN.4/534, 30 mai 2003, A/CN.4/542, 22 avril 2004 ; J.-M. DUMOND, Ph. SETTON, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation Française, 1999 ; J. CHARPENTIER, « Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats », *RGDIP*, 1992/2, pp. 343-355.

---

juridique. A défaut de base juridique, la Palestine ne pourra être reconnue que par les Etats membres individuellement.

[61] Déclaration commune du 16 novembre 1983, *Bull. CE*, 11-1983, n°2.4.1, p. 74.

[62] *Bull. CE*, 11-1983, n°2.4.2, p. 74.

[63] Voir O. CORTEN, « Déclarations unilatérales d'indépendance et reconnaissances prématurées du Kosovo à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie », *RGDIP*, 2008/4, pp. 721-759.

[64] Conclusions de la Présidence du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles sur la situation en Géorgie, 1er septembre 2008.

[65] Cette obligation de ne pas reconnaître un Etat créé par le recours illicite à la force se trouve, dès 1931, dans la doctrine Stimson.