

**Lettre en date du 14 avril 2009 adressée au greffier par l'ambassadeur de la
République tchèque auprès du Royaume des Pays-Bas**

[Traduction]

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint l'exposé écrit de la République tchèque (en langue anglaise), comme suite à l'ordonnance que la Cour a rendue le 17 octobre 2008 au sujet d'une requête de l'Assemblée générale des Nations Unies pour avis consultatif sur la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo*.

Veillez agréer, etc.

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

[Traduction]

I. INTRODUCTION

Dans sa résolution 63/3 du 8 octobre 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de demander à la Cour internationale de Justice de rendre un avis consultatif sur la question suivante : «La déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?»

Dans son ordonnance du 17 octobre suivant, la Cour a invité les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et les auteurs de cette déclaration, à savoir les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, à soumettre leurs exposés écrits respectifs.

La République tchèque estime pour sa part que cette requête doit s'apprécier dans le contexte plus général d'un processus politique au long cours, dont le but ultime est d'ancrer durablement la paix, la stabilité et la prospérité économique dans les Balkans occidentaux. A cette fin, l'Union européenne a plusieurs fois exprimé son soutien plein et entier à l'intégration des Etats de cette région au sein de l'Europe¹. Saluant le processus de stabilisation et d'association, la République tchèque espère ainsi des progrès importants sur la voie de l'intégration européenne. En même temps, elle considère que, les négociations sur le statut du Kosovo s'étant soldées par un échec, seul un Kosovo indépendant, initialement encadré par la communauté internationale, peut permettre l'avènement d'une paix, d'une stabilité et d'une prospérité économique pérennes dans la région tout entière.

C'est pour cette raison, et parce qu'elle avait conclu qu'il remplissait les critères requis pour accéder à la qualité d'Etat, que la République tchèque a reconnu le Kosovo en tant qu'Etat indépendant le 21 mai 2008. Pour elle, le fait de demander et de rendre un avis consultatif sur cette situation particulière met un frein au développement démocratique et économique du Kosovo ainsi qu'à la paix et à la stabilité de toute la région. Dès lors, bien que très attachée à la primauté du droit et à l'utilisation des avis consultatifs lorsqu'il y a lieu, la République tchèque s'est abstenue de voter lorsque la résolution susvisée a été mise aux voix.

La République tchèque a décidé de soumettre un exposé écrit afin d'attirer l'attention de la Cour sur les conséquences négatives qu'aurait un avis consultatif en l'espèce. Aussi débutera-t-elle son exposé écrit avec des questions d'opportunité judiciaire (dans la deuxième partie). La République tchèque a également décidé d'y envisager certaines considérations touchant au fond, dans l'éventualité où la Cour voudrait tout de même rendre son avis. Il s'agit de rappeler que la Cour doit se confiner aux aspects juridiques nécessaires pour répondre à la question posée dans la résolution 63/3 de l'Assemblée générale. Selon la République tchèque, les seules règles du droit international à identifier et à examiner sont celles qui risquent d'entrer en conflit avec la déclaration unilatérale d'indépendance (tel sera le sujet de la troisième partie).

II. QUESTIONS D'OPPORTUNITÉ JUDICIAIRE

La République tchèque fait grand cas du rôle de la Cour internationale de Justice en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies, et elle est pleinement déterminée à l'appuyer dans son action. Ainsi, les avis consultatifs constituent un instrument

¹ Voir, par exemple, les conclusions du Conseil de l'Union européenne sur les Balkans occidentaux, Bruxelles, 8-9 décembre 2008.

important, dont il doit être fait usage dans toute la mesure nécessaire et opportune. «La finalité de la fonction consultative n'est pas de régler — du moins pas directement — des différends entre Etats, mais de donner des conseils d'ordre juridique aux organes et institutions qui en font la demande.»² La République tchèque reconnaît tout à fait le caractère juridique de la question posée, et la compétence de la Cour pour y répondre, mais voit toutefois dans le contexte général certaines raisons décisives qui devraient conduire la Cour à s'en abstenir.

La Cour a précisé à plusieurs reprises que le paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, selon lequel «[elle] *peut* donner un avis consultatif» (les italiques sont de nous), «lui laisse aussi le pouvoir discrétionnaire de décider si elle doit ou non donner l'avis consultatif qui lui a été demandé, une fois qu'elle a établi sa compétence pour ce faire»³. Elle n'a cependant jamais manqué de souligner que sa réponse à une demande d'avis consultatif «constitu[ait] une participation de [sa part] à l'action de l'Organisation et [que], en principe, elle ne devrait pas être refusée»⁴. Seules des «raisons décisives»⁵ doivent la conduire à refuser de rendre l'avis consultatif demandé. Bien que la Cour n'ait encore jamais⁶ fait usage du pouvoir discrétionnaire ménagé au paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, sa jurisprudence offre certains éclaircissements sur ce que pourraient être ces «raisons décisives». Un argument particulièrement intéressant en l'espèce est que l'avis consultatif risque de faire obstacle à un règlement politique du problème⁷.

La demande d'avis consultatif et la déclaration unilatérale d'indépendance à laquelle elle fait suite doivent être replacées dans le contexte historique des vingt dernières années. La situation du Kosovo résulte en définitive des événements déclenchés par la dissolution de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie, avec leur cortège de violences. Le Kosovo était une province autonome située au sein de la République de Serbie, l'une des républiques constitutives de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie, un statut qu'il perdit en 1989. Durant les dix années qui suivirent, les Albanais du Kosovo furent la proie d'une répression de plus en plus forte, qui conduisit l'OTAN à intervenir en 1999.

Dans le sillage de cette intervention, le 10 juin 1999, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies adopta sa résolution 1244 (ci-après, la «résolution 1244»), qui plaça le Kosovo sous l'administration provisoire de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies (ci-après, la «MINUK»). Cette résolution, qui n'attribuait à la République fédérale de Yougoslavie (ci-après, la «RFY») aucun rôle dans l'administration du Kosovo, prévoyait l'instauration d'un processus politique visant à déterminer le futur statut de cette province. En 2005, à l'issue d'un examen global de la situation du Kosovo, il fut conclu que, malgré des progrès inégaux dans la mise en œuvre des conditions requises, le processus de détermination du statut définitif devait désormais débiter⁸.

² *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 236.

³ *Ibid.*, p. 234.

⁴ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71, et avis consultatifs suivants.

⁵ *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 155 et avis consultatifs suivants.

⁶ Seule la Cour permanente de Justice internationale refusa à une occasion de rendre un avis parce que la question se rapportait directement à un différend existant déjà et que l'une des parties, qui n'avait adhéré ni au Pacte ni à son Statut, était opposée à la procédure (*Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 5*).

⁷ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 237. *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2003*, p. 159-160.

⁸ Voir le rapport de Kai Eide, annexé à la lettre en date du 7 octobre 2005 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Nations Unies, doc. S/2005/635 (2005). Le Conseil de sécurité approuva les conclusions ainsi formulées le 24 octobre 2005, Nations Unies, doc. S/PRST/2005/51 (2005).

En novembre 2005, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies fit de M. Martti Ahtisaari son envoyé spécial sur le statut futur du Kosovo. Ce dernier multiplia les consultations et explora toutes les possibilités pour parvenir à un règlement négocié sur la question du statut. En dépit de ces efforts et de plusieurs tours de négociations entre les Albanais du Kosovo et la Serbie, les négociations sur le statut définitif échouèrent sur les positions inconciliables des parties. Dans son rapport transmis au Conseil de sécurité le 26 mars 2007, l'envoyé spécial conclut qu'une réintégration du Kosovo au sein de la Serbie ne constituait pas une solution viable, pas plus que le maintien d'une administration internationale⁹. Aussi recommanda-t-il l'indépendance pour le Kosovo, sous la direction de la communauté internationale, et présenta la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo¹⁰ pour mettre en œuvre cette indépendance encadrée. Le Secrétaire général approuva la recommandation de l'envoyé spécial en tous points, y compris la proposition globale¹¹. L'envoyé spécial basait ses conclusions sur les constats ci-après, auxquels la République tchèque adhère pleinement¹² :

«L'incertitude quant [au] statut futur [du Kosovo] est devenue un obstacle majeur à son évolution démocratique, à l'avènement du principe de responsabilité, à son relèvement économique et à la réconciliation interethnique. Cette incertitude qui ne fait que prolonger le marasme éloignant les communautés les unes des autres, est un ferment d'agitation sociale et économique. Prétendre le contraire, sinon refuser ou différer le règlement du statut du Kosovo, c'est risquer de remettre en cause non seulement sa propre stabilité mais aussi la paix et la stabilité de la région tout entière.»¹³

Etant donné le climat particulier qui régnait au sein du Conseil de sécurité, la recommandation de l'envoyé spécial ne put être approuvée. Une troïka du groupe de contact, composée de l'Union européenne, des Etats-Unis et de la Fédération de Russie, tenta également de faciliter la conclusion d'un accord entre Belgrade et Pristina, là encore en pure perte. Début décembre 2007, la troïka conclut que les parties n'étaient guère susceptibles de s'entendre sur le statut définitif du Kosovo¹⁴. Après plus de deux années d'intenses négociations, il était devenu clair qu'un règlement négocié était exclu. Le 17 février 2008, les institutions provisoires d'administration autonome ont déclaré l'indépendance du Kosovo et accepté de se soumettre à la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo qui avait été mise au point par l'envoyé spécial¹⁵.

Une fois l'indépendance déclarée, les autorités du Kosovo ont enchaîné les mesures pour conforter celui-ci dans son statut d'Etat. Ainsi l'Assemblée du Kosovo a-t-elle adopté une constitution entrée en vigueur le 15 juin 2008, et un ministère des affaires étrangères, ainsi qu'un ministère des forces de sécurité, ont été établis ; en outre, les autorités kosovares ont annoncé l'ouverture de missions diplomatiques à l'étranger et demandé l'admission du Kosovo à certaines organisations internationales¹⁶. Plus d'un quart des Etats Membres de l'Organisation des

⁹ Rapport de l'envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo, annexé à la lettre en date du 26 mars 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Nations Unies, doc. S/2007/168.

¹⁰ Proposition globale de règlement portant statut du Kosovo, Nations Unies, doc. S/2007/168/Add.1.

¹¹ Nations Unies, doc. S/2007/168.

¹² Déclaration faite le 6 février 2007 par le ministère des affaires étrangères de la République tchèque au sujet de la proposition relative au statut définitif du Kosovo.

¹³ Nations Unies, doc. S/2007/168, par. 4.

¹⁴ Rapport sur le Kosovo de la troïka formée par l'Union européenne, les Etats-Unis et la Fédération de Russie, annexé à la lettre en date du 10 décembre 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Nations Unies, doc. S/2007/723.

¹⁵ Déclaration d'indépendance du 17 février 2008, en particulier ses paragraphes 1, 3 et 12.

¹⁶ Rapport du Secrétaire général du 24 novembre 2008 sur la mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2008/692 ; voir également le rapport du 18 mars 2009, Nations Unies, doc. S/2009/149.

Nations Unies, y compris la République tchèque, ont reconnu le Kosovo en tant qu'Etat indépendant. A contre-courant de cette tendance, cependant, de nombreux Etats n'ont toujours pas reconnu le Kosovo, certains s'opposant même farouchement à son indépendance.

Pourtant, la République tchèque ne voit guère d'autre issue que d'accepter l'indépendance du Kosovo en tant que réalité politique. Les négociations sur son statut ont clairement démontré qu'un retour au *status quo ante* n'était guère réaliste. En même temps, ne pas régler définitivement la question du statut mettrait gravement en péril la paix et la stabilité de la région, ainsi qu'observé par l'envoyé spécial.

Dans ce contexte particulier, la demande d'avis consultatif est contre-productive puisqu'elle jette artificiellement le doute sur le statut du Kosovo en tant qu'Etat indépendant. Si elle devait décider d'examiner la question posée au fond et de rendre un avis consultatif, la Cour contribuerait à ces attermolements, vu le temps nécessaire pour examiner les questions factuelles et juridiques pertinentes. Quoique la Cour décide, le sort du Kosovo est scellé¹⁷. De plus, la Cour ne peut décider du statut kosovar dans le cadre d'un avis consultatif puisque ce type d'avis n'est pas contraignant sur le plan juridique.

La République tchèque pense dès lors que le fait de demander et de rendre un avis consultatif fait obstacle au développement démocratique et économique du Kosovo ainsi qu'à la paix et à la stabilité de toute la région¹⁸, ce qui constitue une raison décisive devant amener la Cour à refuser de répondre à la question posée.

Enfin, que la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo soit ou non conforme au droit international, un avis concret sur la question resterait dépourvu d'effet juridique, que ce soit pour le statut du Kosovo ou pour le droit international d'une manière générale. La République tchèque considère que, dans la pratique, un avis de la Cour n'aiderait nullement l'Assemblée générale à s'acquitter de la mission dont elle est investie par la Charte.

III. QUESTIONS DE FOND

Dans l'hypothèse où, en dépit des arguments avancés ci-dessus, la Cour déciderait tout de même de donner un avis consultatif sur la question posée par l'Assemblée générale, la République tchèque la prie de bien vouloir songer aux éléments suivants.

Avant toute chose, il est nécessaire de circonscrire les questions juridiques qui sont en jeu. La Cour a bien précisé dans sa jurisprudence que, nonobstant le libellé exprès de la demande, elle doit rechercher «les questions juridiques véritablement en jeu» et envisager «tous les aspects juridiques pertinents»¹⁹ — ce qui signifie à rebours qu'elle ne peut aller au-delà de ces aspects

¹⁷ Comme les représentants respectifs des Etats-Unis et du Royaume-Uni l'ont déclaré lors des débats de l'Assemblée générale, «l'indépendance du Kosovo est irréversible» et «restera une réalité» (Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, 22^e séance plénière, 8 octobre 2008, doc. A/63/PV.22, p. 2 et p. 5, respectivement*).

¹⁸ Lors du débat intervenu au sein de l'Assemblée générale avant et après l'adoption de sa résolution 63/3, les Etats abstentionnistes ou hostiles à la résolution avaient, comme la République tchèque dans le présent exposé, exprimé certaines craintes pour le développement démocratique et économique du Kosovo ainsi que pour la paix et la stabilité de la région entière, tandis que les Etats favorables à la résolution n'avaient présenté aucun argument de fond (Nations Unies, doc. A/63/PV.22). Des références d'ordre général concernant par exemple le besoin de clarté juridique, le règlement pacifique des différends et la primauté du droit sont loin de faire le poids face aux arguments spécifiques avancés dans le cadre du débat de l'Assemblée générale et du présent exposé écrit.

¹⁹ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 88-89*, où il est fait référence à la jurisprudence antérieure. S'agissant des questions juridiques empêchant de répondre à la question posée, voir *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 45*.

juridiques pertinents. La Cour a elle-même déclaré devoir se confiner à la question expressément formulée par l'organe demandant son avis, avant d'ajouter qu'elle «ne tiendrait compte d'autres éléments que dans la mesure où ceux-ci seraient nécessaires aux fins de l'examen de cette question»²⁰.

Bien que le cas unique du Kosovo soulève une pléthore de questions juridiques, l'Assemblée générale a décidé de se borner à demander si la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo était ou non conforme au droit international. Aux cours des débats de l'Assemblée générale, il fut relevé que, ainsi libellée, la question «représent[ait] le plus petit dénominateur commun des positions des Etats Membres ... et [qu']il n'[était] donc pas nécessaire de l[a] modifier ou d'y ajouter des éléments»²¹. Partant, la Cour doit se limiter strictement à cette question précise, telle qu'exprimée dans la résolution 63/3 de l'Assemblée générale.

Au regard de cette question, seule la déclaration d'indépendance est en jeu. Aussi faut-il commencer par examiner la nature d'une telle déclaration. Toute déclaration d'indépendance constitue l'expression de la volonté d'un peuple ou simplement d'un groupe, d'où son caractère nécessairement politique. A elle seule, la déclaration ne peut violer le droit international ; l'éventuelle violation découlerait plutôt des actes accomplis pour lui donner effet ou pour la mettre en œuvre, par exemple en usant de la force. Point n'est besoin de se demander si tel ou tel acte est lié à la déclaration d'indépendance qui nous occupe ici, puisque la question posée à la Cour est limitée à la déclaration elle-même. En ce sens, la République tchèque soutient que, par son essence même, la déclaration d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo ne peut être contraire au droit international, la Cour pouvant donc arrêter là son examen.

A supposer que la Cour n'adhère pas à cet argument et qu'elle juge la déclaration d'indépendance virtuellement susceptible en elle-même d'enfreindre le droit international, la République tchèque tient à rappeler les limites qu'impose le libellé particulier de la question posée par l'Assemblée générale. Cette question est formulée en termes positifs, puisqu'elle demande la conformité de la déclaration d'indépendance avec le droit international. Cela ne signifie toutefois pas qu'il faille sonder le droit international à la recherche d'une règle positive autorisant cette déclaration d'indépendance. Il s'agit au contraire d'y rechercher une éventuelle règle qui proscrive une telle déclaration. Ainsi, pour la République tchèque, la Cour doit se borner strictement à identifier les normes juridiques internationales susceptibles d'avoir été violées par la déclaration d'indépendance, et à vérifier si elles l'ont effectivement été.

Il faut donc déterminer si le droit international général renferme une quelconque norme interdisant une déclaration d'indépendance, et si la déclaration transgresse quelque autre norme internationale qui, elle, existe de manière certaine et s'applique spécifiquement au cas du Kosovo — la plus pertinente à analyser dans ce contexte étant la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies.

Le droit international général

Il est largement admis dans la doctrine que le droit international moderne ne conçoit aucune règle prosolvant une déclaration d'indépendance ou, plus généralement, une sécession. Le droit international n'interdit pas la sécession, pas plus qu'il n'en fait l'apologie ; cela étant, il tient compte des nouveaux états de fait et reconnaît la réalité politique d'une sécession réussie. En ce

²⁰ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2003*, p. 160.

²¹ Présentation du projet de résolution par le représentant de la République de Serbie, Nations Unies, doc. A/63/PV.22, p. 2.

sens, la sécession est considérée comme «un acte juridiquement neutre dont les conséquences sont régies à l'échelle internationale»²².

Etant donné que la déclaration d'indépendance — car il ne s'agit ici que d'elle seule — fait partie du processus de sécession et que la sécession elle-même n'est pas interdite par le droit international, la République tchèque conclut que la déclaration d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo n'est pas contraire au droit international.

La République de Serbie ayant, en particulier, clamé que la «sécession unilatérale» portait atteinte à son intégrité territoriale²³, la République tchèque estime nécessaire de formuler deux observations à ce sujet.

Tout d'abord, bien qu'essentiel à la souveraineté de l'Etat, le principe de l'intégrité territoriale ne constitue pas une règle absolue et doit être interprété à la lumière de l'évolution récente du droit international²⁴.

Ensuite, ce principe protège le territoire et les frontières internationales des Etats indépendants, en particulier contre la menace ou l'emploi de la force et l'intervention d'autres Etats. Bien ancré dans le droit international, il est notamment consacré au paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies ainsi que dans plusieurs résolutions charnières de l'Assemblée générale²⁵ et dans l'acte final de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. La sécession, par contre, puise avant tout ses ferments à l'intérieur des frontières de l'Etat lui-même et, sauf emploi de la force contre ce dernier ou intervention d'un autre Etat dans ses affaires intérieures, elle ne peut violer son intégrité territoriale.

Pour conclure, la déclaration d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo n'a enfreint aucune règle du droit international général, y compris le principe de l'intégrité territoriale, et elle n'est contraire à aucune.

La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies

Les événements qui ont conduit à la sécession, dans le cas spécifique du Kosovo, doivent être appréciés dans un contexte international plus général, compte tenu en particulier du rôle joué par la communauté internationale. Dans sa résolution 1160 (1998), le Conseil de sécurité considéra la situation au Kosovo comme une menace pour la paix et la sécurité internationales et, après l'intervention de l'OTAN, il établit une administration internationale par sa résolution 1244. Dans la présente affaire, il est donc nécessaire de déterminer si la déclaration unilatérale d'indépendance entre en conflit avec les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier la 1244.

Dans le cadre de la question posée par l'Assemblée générale, les passages pertinents de la résolution 1244 sont les suivants :

²² J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2^e éd., Oxford 2006, p. 390. Dans le même sens, voir C. Haverland, «Secession», *EPIL*, vol. IV, p. 354-359. S'agissant de la jurisprudence nationale, voir, en particulier, la décision concernant le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 1998, *Recueil de la Cour suprême*, vol. 2, p. 217.

²³ Lettre en date du 17 février 2008 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent de la Serbie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Nations Unies, doc. A/62/703-S/2008/111.

²⁴ Voir, par exemple, le document final du sommet mondial de 2005 (Nations Unies, doc. A/RES/60/1), par. 138-139 ; rapport du Secrétaire général du 12 janvier 2009 intitulé «Mise en œuvre de la responsabilité de protéger», Nations Unies, doc. A/63/677.

²⁵ Voir, par exemple, la déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV)), la définition de l'agression (résolution 3314 (XXIX)), la déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté (résolution 2131 (XX)), et la déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats (A/RES/36/103).

«Le Conseil de sécurité,

.....

Réaffirmant l'attachement de tous les Etats Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres Etats de la région, au sens de l'Acte final d'Helsinki et de l'annexe 2 à la présente résolution,

.....

1. Décide que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 ;

.....

3. Exige en particulier que la République fédérale de Yougoslavie mette immédiatement et de manière vérifiable un terme à la violence et la répression au Kosovo, entreprenne et achève le retrait vérifiable et échelonné du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police suivant un calendrier serré, sur la base duquel il sera procédé au déploiement synchronisé de la présence internationale de sécurité au Kosovo ;

.....

11. Décide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes :

- a) Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648) ;

.....

- e) Faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet.»

Pour déterminer si la déclaration unilatérale d'indépendance va à l'encontre de la résolution 1244, il faut interpréter cette dernière avec minutie. A cette fin, les règles d'interprétation formulées aux articles 31 à 33 de la convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après, la «convention de Vienne»), dans lesquelles la Cour a déclaré voir le reflet du droit international coutumier²⁶, peuvent être appliquées *mutatis mutandis*. Cette application par analogie de la convention de Vienne pour interpréter les résolutions du Conseil de sécurité a été proposée par certains des plus grands experts du droit international²⁷. En outre, c'est également ainsi que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a procédé pour interpréter son Statut²⁸.

²⁶ Affaire du *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 21-22, par. 41.

²⁷ M. C. Wood, «The Interpretation of Security Council Resolutions», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1998, p. 85-86.

²⁸ *Le procureur c. Dusko Tadić*, affaire n° IT-94-1-AR72, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, par. 71-93.

La règle générale d'interprétation énoncée au paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne s'articule autour de quatre méthodes fondamentales : l'interprétation de bonne foi, l'interprétation textuelle, l'interprétation contextuelle et l'interprétation téléologique. Le paragraphe 3 du même article énonce trois autres critères à prendre en considération pour interpréter un traité. Bien que ces critères ne soient pas tous parfaitement applicables à l'interprétation d'une résolution du Conseil de sécurité, celui de la pratique ultérieure peut également être utilisé en l'espèce.

Premièrement, le principe de la bonne foi, qui est aussi un «principe juridique général reconnu par les nations civilisées», est assez difficile à cerner. D'après la jurisprudence, l'interprétation de bonne foi ne doit pas conduire à «un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable»²⁹. En l'occurrence, il ne semble ni manifestement absurde ni déraisonnable — de l'avis de la République tchèque — d'interpréter la résolution 1244 comme n'interdisant pas aux institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo de déclarer unilatéralement l'indépendance de ce dernier.

La deuxième méthode — l'interprétation textuelle — est focalisée sur le «sens ordinaire à attribuer aux termes du traité», en l'occurrence de la résolution 1244. Il convient de relever à cet égard que, dans le préambule de cette résolution, le Conseil de sécurité a «[r]éaffirm[é] l'attachement de tous les Etats Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie». S'il a certes gardé là le ton de la simple déclaration, le Conseil de sécurité a en revanche employé des termes bien plus catégoriques dans le corps même de sa résolution 1244. Au paragraphe 1, par exemple, il «[d]écide» des fondements de la solution politique et, au paragraphe 3, il «[e]xige» que la RFY fasse cesser les violences et la répression au Kosovo et qu'elle en retire ses forces. En tant que tel, le préambule de la résolution 1244 ne crée aucune nouvelle obligation juridique internationale à la charge des Etats Membres ou des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo. En outre, dans cette résolution, le Conseil de sécurité réaffirme la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RFY — un Etat qui, entre-temps, a cessé d'exister —, la Serbie revendiquant à présent la souveraineté du territoire kosovar. Enfin, le Conseil de sécurité ne formule dans aucun autre paragraphe de sa résolution 1244 de disposition plus catégorique qui, par exemple, garantirait pour toute éventualité future la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RFY au Kosovo.

La troisième méthode — l'interprétation contextuelle — consiste à interpréter les termes de la résolution 1244 «dans leur contexte». Par contexte, la convention de Vienne entend notamment, au paragraphe 2 de son article 31, le texte du traité, préambule et annexes compris. Dans le cas de la résolution 1244, la déclaration réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RFY doit impérativement être lue en regard du paragraphe 1, qui prévoit les principes sur lesquels reposera «la solution politique de la crise au Kosovo», et du paragraphe 11 qui, en son alinéa *a*), fixe les pouvoirs de la présence internationale civile «en attendant un règlement définitif» et, en son alinéa *e*), charge celle-ci de faciliter «un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo». Face à ces dispositions, il est clair que le Conseil de sécurité n'a confirmé la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RFY que pour la durée du processus politique devant intervenir entre le gouvernement de celle-ci et les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo. La résolution 1244 a donc laissé aux parties près de neuf ans — jusqu'au 17 février 2008 — pour s'entendre sur une solution négociée. Ce processus politique était manifestement enterré fin 2007. La résolution 1244 n'impose pas aux parties au différend de négocier indéfiniment sans aucune chance d'aboutir à une solution concertée. Le processus politique étant terminé, la réaffirmation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la RFY n'est plus pertinente pour répondre à la question posée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

²⁹ A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2^e éd., Cambridge 2007, p. 234.

La quatrième méthode — l'interprétation téléologique — est basée sur l'«objet et...[le] but» des termes du traité, en l'occurrence de la résolution 1244. Celle-ci visait notamment à donner un cadre juridique international au processus politique prévu entre les autorités de Belgrade et celles de Pristina, et non à décider une fois pour toutes du statut du Kosovo. S'il avait voulu trancher la question et écarter l'une des solutions — l'indépendance du Kosovo, par exemple —, le Conseil de sécurité aurait sans nul doute inclus une disposition expresse en ce sens dans sa résolution 1244, comme il a notamment pu le faire dans ses résolutions relatives à la situation de Chypre. Le 29 juin 1999, en effet, quelques jours à peine après avoir adopté sa résolution 1244, le Conseil de sécurité a approuvé la résolution 1251, où était formulée une position catégorique sur le règlement de la question chypriote³⁰ — une formulation qu'il a souvent reprise dans d'autres résolutions consacrées à la situation de Chypre, tant avant qu'après l'adoption de sa résolution 1251. Dans le cas de sa résolution 1244, au contraire, le Conseil de sécurité n'a pas approuvé de paragraphe similaire excluant une solution unilatérale, une issue qui ne devait pourtant pas avoir la faveur de ses membres.

Cinquièmement, la pratique ultérieure de la MINUK et de certains Etats Membres dans la région a elle aussi son importance pour comprendre la résolution 1244. Même avant le 17 février 2008, la souveraineté de la RFY et des Etats successeurs était déjà perçue de manière restrictive, un bon exemple étant celui de l'applicabilité sur le territoire kosovar des accords conclus à l'échelle internationale. Considérant que, d'après la résolution 1244, la situation du Kosovo sous administration provisoire était *sui generis* et que celui-ci n'était pas automatiquement lié par les traités auxquels la Serbie était partie, la MINUK a en effet toujours estimé qu'il lui incombait de déterminer leur applicabilité sur le sol kosovar. Les seuls traités liant le Kosovo étaient les instruments relatifs aux droits de l'homme dont la liste figurait au chapitre 3 du règlement n° 2001/9 promulgué par le représentant spécial du Secrétaire général, qui prévoyait un cadre constitutionnel pour un gouvernement autonome provisoire du Kosovo. En fait, la MINUK a même conclu certains accords sur le transfert des personnes condamnées avec l'Albanie, l'ex-République yougoslave de Macédoine et la RFY. Il semble donc que, dans la pratique, la réaffirmation de la souveraineté yougoslave sur le Kosovo qui était exprimée dans la résolution 1244 passait pour une simple déclaration de quelques Etats Membres, dont la RFY elle-même.

Vu que l'interprétation de la résolution 1244, sur la base des grands principes définis dans la convention de Vienne, ne «[l]aisse [pas] le sens ambigu ou obscur» ni ne «[c]onduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable»³¹, la République tchèque n'estime pas nécessaire de s'engager dans une analyse des travaux préparatoires de la résolution.

La République tchèque pense dès lors que, lorsque la résolution 1244 est interprétée minutieusement en suivant les méthodes exposées dans la convention de Vienne, force est de conclure qu'elle n'interdit pas aux institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo de déclarer unilatéralement l'indépendance de celui-ci sans le consentement de la République de Serbie.

Bien que la résolution 1244 reste la principale source juridique sur laquelle se fonder pour répondre à la question de l'Assemblée générale, il ne faut pas oublier que le droit international

³⁰ La partie pertinente de la résolution 1251 du Conseil de sécurité est libellée en ces termes :

«Le Conseil de sécurité...

.....

11. Réaffirme sa position selon laquelle le règlement du problème de Chypre doit être fondé sur un Etat de Chypre doté d'une souveraineté, d'une personnalité internationale et d'une citoyenneté uniques, son indépendance et son intégrité territoriale étant garanties, et composé de deux communautés politiquement égales, telles qu'elles sont décrites dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, au sein d'une fédération bicommunautaire et bizonale, et selon laquelle un tel règlement doit exclure l'union, en totalité ou en partie, avec un autre pays, ou toute autre forme de partition ou de sécession.»

³¹ Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, article 32.

pertinent ne s'est pas figé au 17 février 2008, date de la déclaration unilatérale d'indépendance. Dans ce contexte, la République tchèque tient à attirer l'attention de la Cour sur le fait que le Conseil de sécurité n'a adopté aucune résolution sur la licéité de cet acte, contrairement à ce qu'il avait pu faire par le passé dans les cas du Katanga, de la Rhodésie et de la République turque de Chypre-Nord.

Tout d'abord, lorsque le Katanga tenta de faire sécession de la République du Congo, le Conseil de sécurité adopta la résolution 169 (1961) du 24 novembre 1961, dans laquelle il «[d]éclare que toutes les activités sécessionnistes dirigées contre la République du Congo sont contraires à la Loi fondamentale et aux décisions du Conseil de sécurité et exige expressément que les activités de cette nature actuellement menées au Katanga cessent immédiatement».

Dans le deuxième cas, lorsque le gouvernement de Ian Smith déclara unilatéralement l'indépendance de la Rhodésie le 11 novembre 1965, le Conseil de sécurité réagit dès le lendemain. Ainsi, dans sa résolution 216 (1965) du 12 novembre 1965, non content de «condamner la déclaration unilatérale d'indépendance proclamée par une minorité raciste en Rhodésie du Sud», il décida aussi de «prier tous les Etats de ne pas reconnaître ce régime minoritaire raciste illégal».

Troisièmement, quand la République turque de Chypre-Nord déclara unilatéralement son indépendance le 15 novembre 1983, le Conseil de sécurité répondit par sa résolution 541 (1983) du 18 novembre suivant, dans laquelle il «[c]onsidère la proclamation susmentionnée comme juridiquement nulle et demande son retrait», notamment, avant de «[d]emander[r] à tous les Etats de ne pas reconnaître d'autre Etat chypriote que la République de Chypre».

Par opposition, jusqu'à ce mois d'avril 2009 où la République tchèque met la dernière main à son exposé écrit pour la Cour, le Conseil de sécurité est resté complètement muet sur la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo — ce qui, d'après la République tchèque, montre clairement qu'il n'y voit aucune violation du droit international.

IV. CONCLUSIONS

Pour conclure, la République tchèque est d'avis que la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo ne transgresse aucune règle existante du droit international.

La République tchèque estime que, les négociations relatives au statut s'étant soldées par un échec, seul un Kosovo indépendant, initialement encadré par la communauté internationale, peut permettre l'avènement d'une paix, d'une stabilité et d'une prospérité économique pérennes dans la région tout entière. L'heure n'est plus aux attermoissements. En ce sens, la République tchèque prie respectueusement la Cour de bien vouloir faire usage de son pouvoir discrétionnaire et de refuser de rendre un avis consultatif.

Enfin, la République tchèque tient à souligner une dernière fois à quel point il importe d'ancrer durablement la paix, la stabilité et la prospérité économique dans les Balkans occidentaux, une région qui a été rongée par les conflits pendant près de vingt ans. Elle réaffirme là encore son attachement à un avenir européen pour tous les pays de la région.
