

**Lettre en date du 16 avril 2009 adressée au greffier par l'ambassadeur de la Fédération de Russie auprès du Royaume des Pays-Bas**

*[Traduction]*

Conformément à l'ordonnance n° 141 du 17 octobre 2008, la Fédération de Russie vous fait tenir sous ce pli son exposé écrit sur la question soumise à la Cour internationale de Justice par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 63/3 («La déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?»).

Ci-joint également trente exemplaires d'un CD-ROM de quarante-deux pages.

Veillez agréer, etc.

---

## EXPOSÉ ÉCRIT DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

[Traduction]

### TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction.....	2
II. Juridiction de la Cour : caractère juridique de la question.....	3
III. Droit applicable.....	6
III.1. Droit international général.....	6
III.2. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.....	6
III.3. Corrélation entre le droit international général et la résolution 1244.....	8
IV. L'aspect factuel.....	8
IV.1. La République socialiste fédérative de Yougoslavie et la Serbie.....	8
IV.2. Le «processus concernant le statut final».....	9
IV.3. Le Kosovo et la désintégration de la RSFY.....	11
IV.4. Quelques conclusions préliminaires.....	12
IV.5. La situation factuelle au mois de février 2008.....	13
V. La déclaration d'indépendance à la lumière de la résolution 1244.....	14
V.1. Les références à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Yougoslavie contenues dans la résolution 1244.....	14
V.2. Le «règlement définitif» : une solution non unilatérale.....	16
V.3. Le «processus concernant le statut final» et le plan Ahtisaari.....	17
V.4. Le statut et les pouvoirs des IPAA.....	18
VI. La déclaration d'indépendance à la lumière du droit international général.....	19
VI.1. Les principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale.....	19
VI.2. Le droit à l'autodétermination.....	20
VI.3. L'autodétermination et l'intégrité territoriale.....	20
VI.4. L'application de ces critères au cas du Kosovo.....	22
VII. Conclusions.....	27

## I. INTRODUCTION

1. Par sa résolution 63/3, adoptée le 8 octobre 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, conformément à l'article 96, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice de donner 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 ?»

2. Animée par son attachement profond et sincère aux principes de la primauté du droit dans les relations internationales et du règlement pacifique des différends internationaux, la Fédération de Russie a voté en faveur de cette résolution.

3. La Fédération de Russie a conscience de l'augmentation du volume de travail de la Cour qui a marqué ces dernières années. Ce phénomène reflète la confiance accrue de la communauté des nations dans le processus judiciaire international. Depuis 1989 la Russie a montré qu'elle est conséquente à cet égard. En témoigne l'élargissement de la portée de son acceptation de la juridiction de la Cour. Aussi a-t-elle, pour la première fois, été citée, en 2008, comme défenderesse devant cet organe judiciaire principal des Nations Unies. Quelle que soit la position que l'on prenne à l'égard d'événements donnés et de procédures judiciaires particulières, le simple fait que des problèmes internationaux aigus parviennent devant un prétoire correspond à une tendance qui sans aucun doute contribuera à l'accomplissement des buts de la Charte des Nations Unies.

4. Au cours de la visite qu'il a rendue à la Cour le 2 novembre 2005, le président de la Fédération de Russie a déclaré que «la Cour internationale de Justice apporte une contribution énorme à la prévention des conflits internationaux et au règlement des différends pouvant surgir... Les arrêts et les avis consultatifs de la Cour jouent un rôle capital dans le renforcement et le développement des principes et normes du droit international et promeuvent une compréhension claire des droits et des devoirs des Etats, exerçant ainsi un effet positif sur l'acceptation des normes de droit international.»<sup>1</sup> C'est dans cet esprit que la Fédération de Russie présente cet exposé écrit à la Cour, conformément à son ordonnance du 17 octobre 2008.

5. La présente espèce met en jeu quelques-uns des principes fondamentaux du droit international contemporain : la souveraineté des Etats, leur intégrité territoriale, l'autodétermination. La Fédération de Russie a toujours apporté son plein soutien à ces principes. Pour la Fédération de Russie ils revêtent une importance particulière, étant donné que, comme nous le montre l'histoire, elle s'est développée comme un pays dont la diversité ethnique est extrêmement large. Le préambule de sa Constitution contient en effet les dispositions suivantes : «Nous, peuple multinational de la Fédération de Russie, ... conservant l'unité de l'Etat historiquement constituée, nous fondant sur les principes universellement reconnus d'égalité et d'autodétermination des peuples, ... et nous reconnaissant comme une part de la communauté mondiale, adoptons la Constitution de la Fédération de Russie»<sup>2</sup>. Les peuples de la Fédération de Russie ont choisi d'exercer leur droit à l'autodétermination à travers d'entités constitutives, telles que des républiques et des régions autonomes, ainsi qu'à travers d'entités locales autonomes de nature nationale/culturelle. La Russie est un exemple frappant d'un pays où des peuples et groupes ethniques divers coexistent pacifiquement à l'intérieur d'un seul Etat uni. La Fédération de Russie croit que les mêmes principes peuvent et doivent être appliqués (et en fait le sont souvent) dans

---

<sup>1</sup> Texte intégral disponible sur : <http://www.constitution.ru/fr.index.htm>.

<sup>2</sup> Voir [http://www.assembly-Kosova.org/common/docs/declaration\\_d\\_independance\\_fr.pdf](http://www.assembly-Kosova.org/common/docs/declaration_d_independance_fr.pdf).

d'autres pays où des peuples divers ou des communautés ethniques vivent ensemble. C'est de ce point de vue que la Russie a toujours vu la question du Kosovo, dans la ferme croyance que cette approche est solidement fondée sur les principes et règles du droit international applicables.

## II. JURIDICTION DE LA COUR : CARACTÈRE JURIDIQUE DE LA QUESTION

6. Aux termes de l'article 96, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale des Nations Unies, «peut demander» à la Cour «un avis consultatif sur toute question juridique». Par conséquent, pour donner suite à la requête qui lui a été adressée par la résolution 63/3, la Cour doit être sûre que la question formulée par l'Assemblée générale est une question juridique.

7. La Fédération de Russie rappelle la jurisprudence constante de la Cour en ce sens qu'une question est juridique si elle est libellée en termes juridiques, soulève des problèmes de droit international et est susceptible de recevoir une réponse fondée en droit<sup>3</sup>.

8. Il est évident que la présente requête remplit ces conditions.

9. En premier lieu la requête vise à établir spécifiquement si l'acte (ostensiblement) juridique en question est en conformité avec le droit international. La requête est donc libellée en termes de droit.

10. En second lieu, il ne fait aucun doute que la question soulève des problèmes de droit international. Le 17 février 2008, l'Assemblée du Kosovo a adopté une déclaration d'indépendance aux termes de laquelle elle «déclare que le Kosovo est un Etat indépendant et souverain»<sup>4</sup>. Elle vise partant à produire des effets juridiques consistant en la création d'un nouvel Etat au moyen d'une sécession qui le détache d'un Etat existant (la Serbie). La déclaration a donc trait à des questions concernant la souveraineté des Etats et leur intégrité territoriale, de même que le droit des peuples à l'autodétermination et des questions relatives à la sécession. Il s'agit là de matières qui sont toutes situées dans le domaine du droit international. Qui plus est, elles touchent à ce qui est incontestablement la base du système contemporain du droit international.

---

<sup>3</sup> Voir, entre autres, *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 15, par. 15, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 233, par. 13 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004, p. 153, par. 37.

<sup>4</sup> Paragraphe 1 de la déclaration. Une traduction française de la déclaration est disponible sur : [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/declaration\\_d\\_independance\\_fr.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/declaration_d_independance_fr.pdf).

11. La déclaration a eu des répercussions très significatives pour la communauté internationale : un certain nombre d'Etats ont reconnu l'indépendance du Kosovo, alors que d'autres y ont exprimé leur opposition. Aussi bien ceux qui soutiennent cette indépendance que ceux qui s'y opposent affirment être guidés à cet égard par le droit international<sup>5</sup>.

12. Sur le plan des faits<sup>6</sup>, la déclaration a produit des effets que l'on ne peut nier. Elle ne peut donc être rangée dans la même catégorie que certaines déclarations fréquemment adoptées par des mouvements séparatistes sans produire le moindre effet dans le domaine des faits ou du droit (comme ce fut le cas de la déclaration adoptée par l'Assemblée provinciale du Kosovo en 1991)<sup>7</sup>.

13. Le débat à l'Assemblée générale a montré que la plupart des délégations, aussi bien celles en faveur de la résolution 63/3 que celles ayant des réserves à son égard, estimaient que le problème va bien au-delà des aspects techniques, car il met en cause des questions juridiques plus

---

<sup>5</sup> A titre d'exemples, voir les déclarations suivantes prononcées au Conseil de sécurité le 18 février 2008 (S/PV.5839) : *Serbie* : «Les institutions provisoires d'administration autonome de la province méridionale serbe du Kosovo-Metohija, sous administration intérimaire de l'ONU, ont déclaré de façon unilatérale et illégale leur indépendance le dimanche 17 février. Cette déclaration illégale d'indépendance par les Albanais du Kosovo constitue une violation flagrante de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, qui réaffirme la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Serbie, y compris le Kosovo-Metohija» (p. 4) ; *Fédération de Russie* : «La déclaration du 17 février prononcée par l'Assemblée locale de la province serbe du Kosovo est une violation flagrante des normes et des principes du droit international, et surtout de la Charte des Nations Unies. Elle sape les fondements du système des relations internationales. Cet acte illégal est une violation flagrante de la souveraineté de la République de Serbie, des accords auxquels on est parvenu au plus haut niveau au sein du Groupe de contact, du cadre constitutionnel du Kosovo, et du document de base pour le règlement de la question du Kosovo, à savoir la résolution 1244 (1999), ainsi que d'autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité» (p. 6) ; *Libye* : «La Libye est, et sera toujours favorable au respect total des principes de la justice et du droit international, qui consacrent le plein respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tous les Etats» (p. 15) ; *Costa Rica* : «Nous sommes convaincus que la résolution 1244 (1999), dont les annexes 1 et 2 énumèrent les principes généraux d'une solution politique à la crise du Kosovo de 1999, ainsi que l'Accord intérimaire pour la paix et l'autonomie au Kosovo fournissent un fondement juridique suffisant pour que l'indépendance proclamée hier puisse être reconnue» (p. 18) ; *Etats-Unis* : «La déclaration d'indépendance du Kosovo est la réponse juridique, légitime et logique au problème en cause. La déclaration du Kosovo est pleinement conforme à la résolution 1244 (1999) et reconnaît expressément que la résolution reste valide» (p. 18) ; *France* : «Le Kosovo a déclaré hier son indépendance. Conformément au droit international, il revient à chaque gouvernement de décider ou non de reconnaître ce nouvel Etat. Dans une lettre adressée au président du Kosovo, le président de la République française, M. Nicolas Sarkozy, vient avec effet immédiat de reconnaître le Kosovo comme un Etat souverain et indépendant» (p. 20).

<sup>6</sup> Voir, par exemple, S/2008/211, 28 mars 2008. Particulièrement le paragraphe 30 : «Il est évident que la déclaration d'indépendance du Kosovo a eu de profondes répercussions sur la situation dans le pays.»

<sup>7</sup> J. Rigelheim, «Considerations on the International Reaction to the 1999 Kosovo Crisis», *Revue belge de droit international*, 1999/2, p. 476.

larges. Il a été observé également, à plusieurs reprises, qu'un des buts, ou des conséquences possibles, de la requête était que l'avis de la Cour serait applicable à d'autres situations similaires<sup>8</sup>.

14. La Fédération de Russie estime dès lors que la situation créée par la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 est régie par le droit international et que, par conséquent, la déclaration peut être considérée comme conforme ou non conforme au droit international. La question posée par la résolution 63/3 de l'Assemblée générale des Nations Unies peut donc recevoir une réponse fondée en droit.

15. Il s'ensuit que la question est de nature juridique.

16. On a soutenu que la question est trop politique pour pouvoir être résolue sur le plan juridique<sup>9</sup>. Mais une jurisprudence abondante de la Cour est clairement incompatible avec de telles vues<sup>10</sup>.

17. Il s'ensuit que la Cour est compétente pour donner l'avis consultatif demandé.

---

<sup>8</sup> A/63/PV.22, 8 octobre 2008. Voir, à titre d'exemples, les déclarations de : *Serbie* : «Nous ... pensons ... qu'un avis consultatif de la Cour fournirait un avis à de nombreux pays qui se demandent encore comment considérer les déclarations unilatérales d'indépendance au regard du droit international» (p. 1) ; *Albanie* : «L'engagement potentiel de la Cour internationale de Justice (CIJ) dans cette affaire unique en son genre, pourrait donner lieu à des interprétations susceptibles d'élargir les champs d'application» (p. 4) ; *Etats-Unis* : «Nous sommes certains que la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo par un nombre croissant d'Etats est conforme au droit international. Nous pensons qu'il n'est ni approprié ni juste de demander à la Cour de donner un avis sur une question qui relève essentiellement du jugement des Etats Membres. Nous demandons aux Membres de réfléchir aux conséquences potentielles si d'autres Membres ou des mouvements séparatistes à l'intérieur de leurs pays invoquaient l'avis de la Cour, quel qu'il soit, pour justifier leurs revendications pour ou contre l'indépendance» (p. 5) *Roumanie* : «Nous sommes certains que son avis [celui de la Cour] sur la question soulevée dans le projet de résolution nous aidera à prendre des décisions à l'avenir, en particulier lorsque des questions fondamentales telles que la souveraineté et l'intégrité territoriale sont en jeu» (p. 6) ; *Egypte* : «le renforcement du rôle de l'ONU, et en particulier celui de l'Assemblée générale, lorsque l'examen de questions ayant trait à la souveraineté et à l'intégrité territoriale suppose une reconnaissance du rôle clef joué par la Cour internationale de Justice» (p. 7) ; *France* : « la demande d'avis consultatif proposée par la Serbie ne nous paraît pas utile, car la situation du Kosovo indépendant, reconnu par 48 Etats souverains, nous paraît dépourvue d'incertitudes juridiques» (p. 9) *Comores* : «Attachée aux principes fondamentaux du respect de l'unité et de l'intégrité territoriale des Etats, l'Union des Comores condamne toute forme de sécession remettant en cause ces principes fondamentaux de notre Organisation. Par conséquent l'Union des Comores votera pour le projet de résolution» (p. 10) ; *Costa Rica* : «nous reconnaissons son indépendance [celle du Kosovo] et assumons une position que nous estimons juridiquement valable. Cependant, précisément parce qu'il existe des divergences dans l'interprétation juridique, nous sommes convaincus qu'un avis consultatif de la Cour internationale de Justice ne peut être que positif.» (p. 10) ; *Suisse* : «La Suisse a décidé de reconnaître l'indépendance du Kosovo après un soigneux examen des questions de droit international. Nous sommes donc convaincus que la Cour internationale de Justice, après examen de tous les aspects en question, confirmera la conformité de la déclaration d'indépendance du Kosovo avec le droit international» (p. 15) ; *El Salvador* : «El Salvador ... a confiance dans la valeur de la contribution que pourra apporter la Cour internationale de Justice pour régler ces questions délicates dans le cadre du droit international, s'agissant de questions relatives à la souveraineté et à l'intégrité territoriale des Etats» (p. 15).

<sup>9</sup> «[L]a demande de la Serbie est mue essentiellement par des raisons politiques» (A/63/PV.22, p. 3 ; Royaume-Uni) ; «Réduire à dessein la question complexe du Kosovo à sa plus simple dimension, à savoir sa dimension juridique, est une tentative de séparer cette question de son contexte» (*ibid.*, p. 4, Albanie).

<sup>10</sup> *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973*, p. 171, par. 14 ; *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61 ; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 6-7 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 155, par. 13 ; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986*, p. 407, par. 32-34 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 233, par. 13 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, par. 41.

### III. DROIT APPLICABLE

18. Il est bien connu que, de l'avis de la Cour : «Pour répondre à la question que lui a posée l'Assemblée générale, la Cour doit déterminer, après examen du large ensemble de normes de droit international qui s'offre à elle, quel pourrait être le droit pertinent applicable.»<sup>11</sup>

#### III.1. Droit international général

19. Comme il a été noté, la question dont la Cour est saisie concerne au moins des questions telles que la souveraineté des Etats, l'intégrité territoriale et l'autodétermination.

20. Ces questions relèvent des principes et règles pertinents de droit international général consacrés dans la Charte des Nations Unies (article 1, paragraphe 2, article 2, paragraphes 1, 4 et 7) et d'autres instruments internationaux de nature fondamentale, y compris les pactes des droits de l'homme de 1966<sup>12</sup>, la déclaration relative aux principes du droit international de 1970<sup>13</sup>, l'acte final d'Helsinki de 1975<sup>14</sup>, etc.

21. Plus récemment, les principes contenus dans ces instruments ont été réaffirmés dans le Document final du Sommet mondial de 2005<sup>15</sup>, dans lequel les «chefs d'Etat et de gouvernement» réaffirmèrent leur volonté de :

«tout faire pour défendre l'égalité souveraine et le respect de l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats, de nous abstenir de recourir dans les relations internationales à la menace ou à l'emploi de la force en violation des buts et principes des Nations Unies et de promouvoir le règlement des différends par des moyens pacifiques et conformes aux principes de la justice et du droit international, le droit de disposer d'eux-mêmes qui appartient aux peuples encore sous domination coloniale ou sous occupation étrangère, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats...»<sup>16</sup>

22. Ces principes forment la base du système international actuel. Il est de la plus haute importance de tenir compte de ce que : «[d]ans leur interprétation et leur application, les principes qui précèdent sont liés entre eux et chaque principe doit être interprété dans le contexte des autres principes»<sup>17</sup>.

#### III.2. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité

23. Une autre source de droit qui est applicable à la situation au Kosovo, et qui est bien plus spécifique que le droit international général, est la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité (ci-après «la résolution 1244»). La résolution 1244 fut adoptée le 10 juin 1999, dans le sillage

---

<sup>11</sup> *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, ci-dessus note 10, par. 23.

<sup>12</sup> Résolution 2200 (XXI) de l'Assemblée générale, 16 décembre 1966.

<sup>13</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, 24 octobre 1970.

<sup>14</sup> Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Acte final, 1 août 1975, texte disponible sur [www.osce.org/item/4046.html?lc=fr](http://www.osce.org/item/4046.html?lc=fr).

<sup>15</sup> Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, 16 septembre 2005.

<sup>16</sup> *Ibid.*, par. 5.

<sup>17</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe, par. 2 du dispositif.

immédiat des opérations militaires de l'OTAN contre la Yougoslavie et à la suite des accords intervenus avec l'assistance de médiateurs internationaux, afin de créer un cadre intérimaire pour l'administration du Kosovo et pour la réalisation d'efforts supplémentaires en vue de trouver une solution durable au problème du Kosovo. La résolution 1244 plaçait le Kosovo sous l'autorité de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). La République fédérale de Yougoslavie a ainsi été empêchée d'exercer ses pouvoirs souverains dans la province<sup>18</sup>, cependant que l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie a été confirmée.

24. En adoptant la résolution 1244 le Conseil a agi en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les décisions énoncées dans la résolution 1244 doivent être acceptées et appliquées par tous les Etats Membres, conformément à l'article 25 de la Charte. Elles s'adressent aussi, d'une manière non ambiguë, aux dirigeants albanais du Kosovo et ont donc force obligatoire pour eux.

25. Ayant été saisi de la question du Kosovo en 1999 et ayant adopté la résolution 1244, le Conseil de sécurité a établi le cadre juridique spécial à l'intérieur duquel la situation au Kosovo devrait se développer et par rapport auquel les événements correspondants devraient être appréciés.

26. Nonobstant les sérieux changements intervenus dans la situation au Kosovo et aux alentours, la résolution 1244 n'a jamais été ni révoquée, ni amendée ; elle demeure donc en vigueur. A l'heure actuelle sa validité est reconnue par toutes les parties intéressées, y compris les auteurs de la déclaration d'indépendance<sup>19</sup>.

27. Les institutions établies aux termes de la résolution 1244, notamment la MINUK, à la tête de laquelle se trouve le représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), ont pris une série d'actes d'exécution. Ces actes constituent aussi un moyen d'interprétation de la résolution, ainsi qu'une partie du régime juridique qu'elle établit. Ils comprennent le cadre constitutionnel provisoire promulgué par le RSSG en 2001<sup>20</sup>. C'est dans ce cadre qu'ont été établies les institutions provisoires d'auto-administration (IPAA). Elles sont donc secondaires et subordonnées au régime juridique créé par la résolution 1244. En outre les actes du RSSG, ainsi que leur légalité, doivent également être appréciés à la lumière de la résolution 1244.

---

<sup>18</sup> «Les Nations Unies ont assumé ... les pouvoirs classiques d'un Etat à l'intérieur du [Kosovo].» (C. Stahn, «The United Nations Transitional Administration in Kosovo and East Timor: A First Analysis», *Max planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, p. 119.)

<sup>19</sup> Déclaration d'indépendance, par. 5 : «Nous saluons le soutien continu à notre développement démocratique manifesté par la communauté internationale par le biais des présences internationales établies au Kosovo sur la base de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation de Nations Unies. Nous invitons et accueillons une présence internationale civile chargée de superviser la mise en œuvre du plan Ahtisaari et une mission pour l'Etat de droit menée par l'Union européenne. Nous invitons et accueillons également l'OTAN à garder un rôle dirigeant dans la présence militaire internationale et à assumer les responsabilités qui lui ont été confiées par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et le plan Ahtisaari jusqu'à ce que les institutions du Kosovo soient capables d'assumer ces responsabilités. Nous coopérerons pleinement avec ces présences au Kosovo pour assurer la paix, la prospérité et la stabilité à venir au Kosovo». Par. 12 : «Nous affirmons clairement, explicitement et de manière irrévocable, par la présente, que le Kosovo sera tenu juridiquement de respecter les dispositions contenues dans cette déclaration, y compris en particulier les obligations qui lui incombent aux termes du plan Ahtisaari. Dans tous ces domaines, nous agirons en accord avec les principes du droit international et avec les résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisations des Nations Unies, y compris la résolution 1244 (1999).»

<sup>20</sup> Règlement MINUK n° 2001/9 du 15 mai 2001, texte disponible sur <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15033.pdf?PHPSESSID=1c0a151ac7aa2acd4bfbdbd6dec6b1860>.

28. La Fédération de Russie estime que la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité doit être considérée comme le régime juridique spécial sur lequel la Cour peut fonder sa considération de la requête.

### **III.3. Corrélation entre le droit international général et la résolution 1244**

29. Comme le dispose l'article 24, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, «le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies». Il est à présumer que, en adoptant la résolution 1244, le Conseil a agi en conséquence, c'est-à-dire en tenant dûment compte des principes de droit international consacrés au chapitre I de la Charte. Ceci est d'ailleurs confirmé par la résolution elle-même, qui commence par les mots : «Le Conseil de sécurité, *ayant à l'esprit* les buts et les principes consacrés par la Charte des Nations Unies...» Une seconde référence aux principes de droit international figure dans le onzième paragraphe du préambule : «*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...*»<sup>21</sup>

30. Dès lors la résolution 1244 et les principes de droit international doivent être considérés comme s'apportant un soutien mutuel. Les principes de droit international sont comme la toile de fond contre laquelle la résolution doit être interprétée et appliquée. D'autre part, dans le présent cas les principes doivent être interprétés et appliqués en tenant dûment compte de la résolution 1244. Comme l'a signalé la Commission du droit international, «lorsque plusieurs normes ont trait à une question unique, il convient, dans la mesure du possible, de les interpréter de manière à faire apparaître un ensemble unique d'obligations compatibles... Ce droit [le droit général] ... continuera à orienter l'interprétation et l'application du droit spécial pertinent...»<sup>22</sup>

## **IV. L'ASPECT FACTUEL**

31. Un compte-rendu détaillé des événements historiques dont est issue la situation qui règne autour du Kosovo sera sans doute présenté à la Cour par les parties s'intéressant le plus à l'affaire. Pour sa part la Fédération de Russie voudrait se concentrer sur certains aspects de l'ensemble des précédents qui revêtent une importance particulière.

### **IV.1. La République socialiste fédérative de Yougoslavie et la Serbie**

32. Depuis peu avant la fin des années 80, Belgrade poursuivit une politique visant à la préservation de l'intégrité territoriale de la RSFY, de manière à éviter la répartition des terres habitées par des Serbes de souche entre des Etats différents. La RFY prétendit être le continuateur juridique de la RSFY. Cette prétention ne fut pas acceptée par la communauté internationale<sup>23</sup>.

33. Depuis 2000, le nouveau gouvernement de la Yougoslavie n'a plus réclamé de continuité avec la RSFY. Il a accepté le statut d'Etat juridiquement nouveau, un des successeurs de la RSFY.

---

<sup>21</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>22</sup> Assemblée générale, *Documents officiels, soixante et unième session, supplément n° 10 (A/61/10)*, p. 427 et 429.

<sup>23</sup> Voir, par exemple, la résolution du Conseil de sécurité 757 (1992), 30 mai 1992, onzième paragraphe du préambule, et la résolution du Conseil de sécurité 777 (1992), 19 septembre 1992, troisième paragraphe du préambule et paragraphe 1 du dispositif, ainsi que la résolution 47/1 de l'Assemblée générale, 22 septembre 1992, paragraphe 1 du dispositif.

Sur la base de cette prémisse, il demanda son admission comme membre des Nations Unies, et fut admis comme tel par l'Organisation<sup>24</sup>.

34. La Yougoslavie du vingt-et-unième siècle est ainsi un Etat nouveau, tant au plan politique qu'au plan juridique. Par conséquent, son approche principale de la question du Kosovo, à savoir qu'il doit continuer d'être partie intégrante de la Serbie, demeure intacte.

35. Les nouvelles autorités de Belgrade ont solennellement proclamé leur «engagement solennel ... de se conformer aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et de s'acquitter de toutes les obligations qu'elle contient»<sup>25</sup>. Elles ont, en particulier, «souscrit pleinement à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité», qu'elles considèrent «comme la principale et unique base d'une solution juste et durable»<sup>26</sup>. Depuis lors, elles ont participé d'une façon active dans tous les processus de négociation pertinents, bien qu'elles eussent pu soutenir, maintes fois, que la résolution 1244 n'a pas été exécutée de manière satisfaisante dans la mesure où elle concernait le statut du Kosovo en tant que partie intégrante de la RFY et la protection des droits de la population de souche serbe du Kosovo.

#### **IV.2. Le «processus concernant le statut final»**

36. Au début de la décennie commençant en 2000, la communauté internationale est partie, pour le règlement de la question du Kosovo, du principe suivant lequel, avant que puissent commencer des négociations sur le statut final du Kosovo, un certain nombre de «normes» devaient être appliquées. Cette approche changea après que le Secrétaire général des Nations Unies eut proposé, dans son rapport sur les activités de la MINUK du 23 mai 2005<sup>27</sup>, que soit entrepris un «examen global» qui devrait «porter sur la réalité politique actuelle et sur les conditions préalables au lancement du processus concernant le statut futur»<sup>28</sup>. Les débats au Conseil de sécurité ont montré qu'il y avait de l'appui en faveur de cette idée<sup>29</sup>.

37. L'«examen global» fut entrepris par Kai Eide, qui a conclu dans les termes suivants : «Il n'y aura pas de moment privilégié pour aborder la question du statut futur du Kosovo. La question demeurera particulièrement sensible. Pourtant, une évaluation d'ensemble porte à conclure qu'il est temps d'entamer ce processus...»<sup>30</sup>

38. Au cours des débats au Conseil de sécurité sur le rapport Eide, le premier ministre de la Serbie-et-Monténégro, Vojislav Kostunica, s'est exprimé en ces termes : «J'indique également que mon pays ne doute pas que le Conseil de sécurité s'appuiera sur le principe de la souveraineté et de

---

<sup>24</sup> Résolution 55/12 de l'Assemblée générale, 1<sup>er</sup> novembre 2000.

<sup>25</sup> S/PV.4215, 31 octobre 2000, p. 2.

<sup>26</sup> S/PV.4225, 16 novembre 2000, p. 24.

<sup>27</sup> S/2005/335, 23 mai 2005.

<sup>28</sup> *Ibid.*, par. 22.

<sup>29</sup> S/PV.5188, 27 mai 2005. Cette réunion du Conseil a probablement été la première où certaines délégations ont mentionné l'indépendance du Kosovo comme un résultat possible du processus concernant le statut final. Mais on a souligné que la solution devrait être négociée entre Pristina et Belgrade. Dans le même temps la délégation de Serbie-et-Monténégro exprima des réserves sur la convenance de commencer le processus concernant le statut final et réitéra clairement son opposition à l'option de l'indépendance. La Chine et l'Argentine ont également fait observer que toute solution finale devait respecter l'intégrité territoriale de la Serbie-et-Monténégro.

<sup>30</sup> S/2005/635, 7 octobre 2005, p. 5.

l'intégrité territoriale des Etats démocratiques pour définir le cadre des négociations sur le statut futur du Kosovo-Metohija et leur fixer le mandat de l'instituer en province à l'intérieur de l'Etat internationalement reconnu qu'est la Serbie-et-Monténégro.»<sup>31</sup>

La séance aboutit à une déclaration du président disposant, entre autres, que «le Conseil apporte son appui au Secrétaire général, qui se propose d'entamer le processus politique devant aboutir au statut futur du Kosovo, comme prévu dans la résolution 1244 (1999). Le Conseil réaffirme le cadre de la résolution»<sup>32</sup>.

39. Peu après, le Groupe de contact s'est mis d'accord sur des «Principes directeurs»<sup>33</sup>. Il y était prévu, entre autres, qu'«un règlement négocié devrait être une priorité pour la communauté internationale... Le Conseil de sécurité ... devra approuver la décision finale sur le statut du Kosovo.»<sup>34</sup>

40. Martti Ahtisaari fut nommé comme Envoyé spécial du Secrétaire général «sur le statut futur du Kosovo». Ses efforts aboutirent au projet connu sous le nom de plan Ahtisaari<sup>35</sup>, lequel était basé sur les conclusions que M. Ahtisaari avait tiré des négociations, à savoir que : les parties ne pouvaient pas aboutir à une solution convenue ; la réintégration du Kosovo dans la Serbie n'était pas une option viable ; l'administration internationale ne pouvait pas être continuée indéfiniment ; la seule option viable était «l'indépendance sous supervision internationale»<sup>36</sup>. M. Ahtisaari exhorta le Conseil de sécurité «à approuver» sa «proposition»<sup>37</sup>. Toutefois le Conseil de sécurité ne put prendre de décision sur le plan<sup>38</sup>.

41. Malgré d'évidentes divergences entre le plan Ahtisaari et la position que la Serbie avait adoptée dès le début du «processus concernant le statut final», Belgrade accepta la poursuite des négociations, sous la direction de la «Troïka» composée des représentants des Etats-Unis, de la Fédération de Russie et de l'Union européenne. Ces débats n'ont pas abouti à une solution négociée.

---

<sup>31</sup> S.PV.5289, 24 octobre 2005, p. 9.

<sup>32</sup> S.PV.5290, 24 octobre 2005, p. 2.

<sup>33</sup> Le groupe de contact, établi au début des années 90, était composé de l'Allemagne, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, la France, l'Italie et le Royaume Uni.

<sup>34</sup> S/2005/709, 10 novembre 2005, p. 2.

<sup>35</sup> S/2007/168 et Add.1, 26 mars 2007.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> S/2007/168, par. 16.

<sup>38</sup> S/PV.5673, du 10 mai 2007. Un certain nombre de délégations s'opposaient au plan, cependant que presque toutes celles qui l'appuyaient estimaient qu'il devait être endossé par le Conseil de sécurité. Voir, par exemple, les déclarations de la *Belgique* : «Les Albanais du Kosovo ... ont fait part de leur appui sans réserves à la proposition de règlement de M. Ahtisaari ... et ils comptent sur le Conseil de sécurité pour parvenir rapidement à une solution» (p. 2) ; *Pérou* : «Ma délégation sera en mesure d'appuyer un projet de résolution du Conseil avalisant la proposition de l'Envoyé spécial» (p. 5) ; *France* : «Il nous semble que le Conseil dispose désormais de propositions détaillées et réalistes... Nous pensons qu'il appartient maintenant au Conseil de prendre ses responsabilités pour assurer le succès d'un processus qu'il a initié» (p. 6) ; *Ghana* : «Reconnaissant que la question du Statut du Kosovo doit être réglée au plus vite, nous sommes favorables, dans le principe, à l'adoption d'une résolution consécutive à la présentation d'une proposition de règlement global par l'Envoyé spécial» (p. 9) ; *Panama* : «Je demande que soit prise en considération la possibilité que le Conseil adopte dès à présent le programme de gouvernement du président Ahtisaari» (p. 9) ; *Italie* : «J'attends avec intérêt de travailler avec tous les autres membres du Conseil en vue de parvenir au consensus nécessaire pour une solution gérable et durable au Kosovo» (p. 10) ; *Royaume Uni* : «nous avons entendu les représentants du Kosovo déclarer qu'ils allaient appliquer les propositions de M. Ahtisari. Le rôle du Conseil consiste à assumer ses responsabilités, à soutenir la seule vision viable pour l'avenir du Kosovo» (p. 12).

42. Depuis 2000 la RFY ainsi que, par la suite, la Serbie, a été un partenaire de bonne foi de la communauté internationale en ce qui concerne la question du Kosovo. Plus d'une fois elle accepta des propositions qui allaient à l'encontre de sa propre vision, et ce malgré des actes de violence répétés commis contre des personnes d'ethnie serbe au Kosovo, malgré l'exclusion totale de la Serbie de la vie politique dans le Kosovo (bien que la MINUK fût censée assurer l'autonomie pour le Kosovo à l'intérieur de la RFY) et malgré la politique suivie continuellement par certains acteurs internationaux qui cherchaient à créer une atmosphère propre à susciter chez les Albanais du Kosovo de fermes espoirs d'accéder bientôt à l'indépendance<sup>39</sup> et à faire accroire que la Serbie posait des obstacles artificiels sur cette voie. Néanmoins le processus aboutit au plan Ahtisaari, lequel était clairement en contradiction avec le principe de la sauvegarde de l'intégrité territoriale de la Serbie et avec l'obligation de parvenir à une solution négociée. Cette contradiction est corroborée, entre autres, par les références au plan contenues dans le préambule du plan et dans six des douze paragraphes dont se compose le dispositif de la déclaration d'indépendance du Kosovo<sup>40</sup>, adoptée unilatéralement. Qui pourrait, de bonne foi, faire des reproches à la Serbie pour n'avoir pas accepté une proposition qui manifestement s'attaquait à la base même de sa souveraineté, particulièrement si l'on tient compte de ce que la position que la Serbie avait défendue tout au long du processus était bien connue de toutes les parties intéressées ?

### IV.3. Le Kosovo et la désintégration de la RSFY

43. Eu égard aux considérations précédentes, la Fédération de Russie ne partage pas la manière de voir de certains Etats et certains auteurs qui voient dans la tentative de sécession faite par le Kosovo en 2008 l'aboutissement du processus de désintégration de la République socialiste fédérative de Yougoslavie<sup>41</sup>. La Fédération de Russie est convaincue que sur les plans politique, historique et, particulièrement, juridique, cette opinion est mal fondée.

---

<sup>39</sup> S/2007/768, 3 janvier 2008, par. 8. Voir aussi B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge, 2008, p. 260 : «Les messages envoyés à Pristina au cours des négociations n'ont pas ... été conçus de bonne foi ; par conséquent ils ont fait naître des attentes qui ne pourraient pas être satisfaites lorsque le processus toucherait à sa fin.»

<sup>40</sup> Déclaration d'indépendance, douzième paragraphe du préambule : «Confirmant que les recommandations de l'Envoyé spécial des Nations Unies, Martti Ahtisaari, offrent au Kosovo un cadre complet pour son développement futur et sont conformes aux normes européennes les plus élevées en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance...» ; par. 1 : «Cette déclaration reflète la volonté du peuple et est en conformité avec les recommandations de l'Envoyé spécial des Nations Unies, Martti Ahtisaari, et avec sa Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo» ; par. 3 : «Nous acceptons intégralement les obligations du Kosovo découlant du plan Ahtisaari et approuvons le cadre qu'il propose pour guider le Kosovo dans les années à venir» ; par. 4 : «La Constitution intégrera tous les principes pertinents du plan Ahtisaari et sera adoptée dans le cadre d'un processus démocratique réfléchi» ; par. 5 : «Nous invitons et accueillons une présence internationale civile chargée de superviser la mise en œuvre du plan Ahtisaari... Nous invitons et accueillons également l'OTAN ... à assumer les responsabilités qui lui ont été confiées par la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et le plan Ahtisaari jusqu'à ce que les institutions du Kosovo soient capables d'assumer ces responsabilités» ; par. 8 : «Le Kosovo aura comme frontières internationales celles que fixe l'annexe VIII du plan Ahtisaari et respectera pleinement la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous ses voisins» ; par. 12 : «Nous affirmons clairement, explicitement et de manière irrévocable, par la présente, que le Kosovo sera tenu juridiquement de respecter les dispositions contenues dans cette déclaration, y compris en particulier les obligations qui lui incombent aux termes du plan Ahtisaari.»

<sup>41</sup> Voir, par exemple, au procès-verbal de la séance de l'Assemblée générale à laquelle la résolution 63/3 a été adoptée (A/63/PV.22), les déclarations suivantes : *Royaume Uni* : «la question devra être examinée avec en toile de fond le contexte intégral de la dissolution de la Yougoslavie, dans la mesure où cela affecte le Kosovo, en commençant par la décision unilatérale de Belgrade en 1989 de retirer au Kosovo son autonomie, jusqu'aux événements actuels» (p. 2) ; *Etats-Unis* : «Il faut voir le Kosovo dans le contexte de la dissolution violente de l'ex-Yougoslavie dans les années 90» (p. 5) ; *France* : «Cette déclaration d'indépendance a marqué l'achèvement d'une séquence historique particulière, qui est celle de l'éclatement violent de l'ex-Yougoslavie au cours des années 90» (p. 9). Voir aussi le «plan Ahtisaari», S/2007/168, par. 16 : «En mettant ainsi le point final au dernier épisode de la dissolution de l'ancienne Yougoslavie, nous permettrons à la région d'entamer un nouveau chapitre de son histoire.»

44. La désintégration de la RSFY au début des années 90 est importante si l'on veut se faire une idée juste sur la question dont il s'agit, et ce pour plusieurs raisons. La principale en est que la question de l'indépendance du Kosovo ne s'est pas sérieusement posée pendant le processus. Par exemple, dans les avis de la commission Badinter<sup>42</sup>, largement reconnus comme étant les documents jouissant de la plus grande autorité au regard des problèmes juridiques se posant à la suite de l'éclatement de la Yougoslavie<sup>43</sup>, le mot «Kosovo» n'apparaît nulle part. De même, les auteurs qui ont traité des problèmes juridiques soulevés par la dissolution de la Yougoslavie, que ce soit en 1991-1992 ou plus tard, n'ont jamais parlé du Kosovo comme d'une entité dont on pouvait réclamer l'indépendance<sup>44</sup>. Le 4 juillet 1992, la commission Badinter, sans avoir à aucun moment porté son attention sur la question du Kosovo, déclara «que le processus de dissolution de la RSFY est maintenant achevé»<sup>45</sup>.

45. En conséquence la question de savoir si le Kosovo a droit à l'indépendance ou non doit être examinée indépendamment de l'éclatement de la RSFY.

#### IV.4. Quelques conclusions préliminaires

46. Les événements qui se sont produits en 1991-1992 ont traduit un fonctionnement défectueux des institutions fédérales de la Yougoslavie. La crise de 1999 était le résultat de politiques du président Milošević et des Etats membres de l'OTAN qui étaient toutes pour le moins critiquables. Après 2000, une situation entièrement nouvelle a vu le jour dans la région : la population albanaise du Kosovo n'était plus exposée aux risques de discrimination, ce qui se devait aussi bien au régime instauré conformément à la résolution 1244 qu'aux changements politiques intervenus dans la nouvelle Serbie.

47. Pour ces raisons la Fédération de Russie croit que, au regard tant de la politique que du droit, la question de savoir si le Kosovo aurait pu, en février 2008, faire sécession de la Serbie doit être examinée en fonction des réalités survenues après l'adoption de la résolution 1244 et non sur la base de théories périmées se remontant au début des années 90.

---

<sup>42</sup> Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'arbitrage, Avis, n° 1-3, Revue générale de droit international public, t. XCVI (1992), p. 264-269.

<sup>43</sup> Au début des années 90, ils ont été caractérisés comme étant «équilibrés et impartiaux», comme un «exemple devant être employé comme un élément pour la mise au point de mécanismes permettant de régler les conflits ethno-territoriaux». (A. Pellet, «The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples», *European Journal of International Law*, 1992, p. 181), et comme «rendant possible une interprétation juridique compréhensive du statut d'Etats successeurs à l'ancienne Yougoslavie». (D. Türk, «Recognition of States: A Comment», *European Journal of International Law*, vol. 4, 1993, p. 69), ou bien comme «la quasi-totalité des décisions judiciaires que nous ayons sur la question de la dissolution des Etats». (P. Szasz, *The Fragmentation of Yugoslavia*, The American Society of International Law, Proceedings of the 88<sup>th</sup> Annual Meeting, Washington, D. C., 1994, p. 34).

<sup>44</sup> L'autodétermination n'a pas été jugée applicable à des enclaves définies territorialement à l'intérieur d'anciennes entités fédérales où une minorité formait une majorité locale. Les exemples les plus frappants en sont le Kosovo et Krajina». (M. Weller, «The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia», *American Journal of International Law*, vol. 86, 1992, p. 606 ; «Les Kosovars n'étaient généralement pas considérés comme ayant un droit à l'autodétermination (du moins sous la forme du droit de créer un Etat indépendant)». (C. Greenwood, «Humanitarian Intervention : the Case of Kosovo», *Finnish Yearbook of International Law*, 1999, p. 146) ; «On n'a nulle part accepté que des groupes se trouvant à l'intérieur des Républiques membres aient un droit à faire sécession. Un tel droit n'a pas non plus été reconnu à d'autres entités territoriales à l'intérieur de l'ex-Yougoslavie, y compris par exemple la zone autonome du Kosovo». (J. Crawford, *Creation of States in International Law*, Oxford, 2006, p. 400). Voir aussi R. Iglar, «The Constitutional Crisis in Yugoslavia and the International Law of Self-Determination: Slovenia's and Croatia's Right to Secede», *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. XV, 1992, n° 1, p. 213-239.

<sup>45</sup> Avis n° 8, voir note 42, p. 588-589.

#### IV.5. La situation factuelle au mois de février 2008

48. Ces réalités, telles qu'elles se présentaient en février 2008, peuvent être résumées de la manière suivante.

49. La vaste majorité des Albanais de souche déplacés étaient rentrés chez eux. Des progrès sensibles avaient été accomplis dans les domaines de la construction d'institutions démocratiques d'auto-administration au Kosovo et de l'application des «normes». Le niveau de la violence avait décliné.

50. Les problèmes les plus inquiétants avaient trait à la situation de la communauté ethnique serbe. Sur 200 000 Serbes déplacés, moins de 20 000 étaient retournés<sup>46</sup>. Les IPAA n'avaient pas réussi à assurer la participation des serbes dans la vie publique du Kosovo. Par ailleurs elles avaient, dans une mesure considérable, perdu le contrôle sur une partie importante des territoires peuplés par des serbes et avoisinant la Serbie proprement dite<sup>47</sup>. Des incidents de violence contre des serbes se produisaient régulièrement<sup>48</sup>.

51. On avait en fait dénié à la Serbie tout rôle dans l'administration du Kosovo. Elle s'en est plaint plus d'une fois, ainsi que de la situation des Serbes ethniques au Kosovo. La Serbie s'était néanmoins conformée pleinement à la résolution et, ce qui mérite d'être signalé, avait assumé des obligations clairement définies de ne pas recourir à la force pour résoudre le problème du Kosovo. Il ne fait aucun doute qu'à l'heure actuelle la Serbie ne pose aucune menace d'emploi de la force ou de quelque autre forme d'oppression que ce soit contre le Kosovo.

52. Il convient d'ajouter que, tout au long de cette période, et jusqu'à près de la fin de 2008, le Kosovo est demeuré dans un état de considérable dépendance vis-à-vis du fonctionnement des

---

<sup>46</sup> HCNUR, *Almost 100 Roma return to Kosovo city*, News Release, 18 octobre 2007, disponible sur <http://www.unhcr.org/news/NEWS/47176e492.html>.

<sup>47</sup> A titre d'exemple, on peut rappeler que, comme rapporté par le Secrétaire général des Nations Unies en novembre 2007, trois régions à majorité serbe ont entièrement boycotté les élections à l'Assemblée du Kosovo ; leur population s'en est remise à la Serbie pour la fourniture des services de base (S/2007/768, par. 5 et 30). Après l'adoption de la déclaration d'indépendance, «les Serbes du Kosovo, appuyés par les autorités serbes, ont étendu leur boycott des institutions du Kosovo au Service de la douane de la MINUK, au Service de Police du Kosovo (SPK), à l'Administration pénitentiaire, à l'appareil judiciaire, à l'administration municipale et aux chemins de fer de la MINUK» (S/2008/211, 28 mars 2008, par. 8).

<sup>48</sup> «Une sécurité relative a été progressivement assurée dans tout le Kosovo, mais au prix de la consolidation de divisions inter-ethniques et de ségrégation». (A. Yannis, *Kosovo under International Administration: An Unfinished Conflict*, Athènes, 2001, p. 37.) Des incidents de violence contre les Serbes ont été signalés dans presque tous les rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur les activités de la MINUK. A propos d'une série d'actes particulièrement intenses qui eurent lieu en mars 2004 le Secrétaire général eut ceci à dire : «La période examinée a été caractérisée par des actes de violence généralisée qui se sont produits au Kosovo en mars, actes qui ne sont restés ni sans réponse ni sans conséquences. La flambée de violence a porté un sérieux revers à la stabilisation et à la normalisation au Kosovo. Les attaques menées par des extrémistes albanais contre des groupes serbes, roms et ashkali faisaient partie d'une campagne organisée, généralisée et ciblée. Celles contre les Serbes du Kosovo se sont produites dans l'ensemble du Kosovo et ont visé principalement des groupes qui avaient fait le choix de rester au Kosovo en 1999 ainsi que quelques réfugiés revenus chez eux depuis peu. Des installations ont été détruites, des bâtiments publics, dont des écoles et des dispensaires, ont été saccagés, des groupes ethniques ont été encerclés et menacés et des familles chassées de leur domicile. Des villages entiers ont été évacués et de nombreuses maisons réduites en cendres après le départ de leurs habitants. Dans certains cas, les attaquants ont tenté d'occuper illégalement les maisons abandonnées, voire d'en revendiquer la propriété.» (S/2004/348, 30 avril 2004, par. 2.)

Dans un rapport en date de novembre 2007 le Secrétaire général s'est exprimé en ces termes : «Des actes de violence inter-ethnique sont toutefois à signaler : des coups de feu ont été tirés contre des maisons occupées par des Serbes du Kosovo et des cocktails Molotov ont été lancés sur l'église orthodoxe serbe de Gjilan/Gnjilane.» (S/2007/768, par. 9.)

présences internationales. Il suffit de signaler à cet égard que, pour ce qui est des institutions assurant l'ordre, le nombre des effectifs des forces de police de la KFOR et de la MINUK dépassait nettement celui de la police recrutée localement et du Corps de protection du Kosovo<sup>49</sup>. Les recettes fiscales locales provenant des impôts étaient inférieures au budget des présences internationales<sup>50</sup>. (Ceci soulève, entre autres, le point de savoir si le Kosovo remplissait les conditions nécessaires pour constituer un Etat.)

53. Dans l'ensemble la situation n'a guère changé.

## **V. LA DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE À LA LUMIÈRE DE LA RÉOLUTION 1244**

### **V.1. Les références à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Yougoslavie contenues dans la résolution 1244**

54. La résolution 1244 contient de nombreuses références à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie, ou bien à l'auto-administration et l'autonomie à l'intérieur de celle-ci :

- le onzième paragraphe du préambule : «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» ;
- le paragraphe 4 du dispositif : «Confirme qu'une fois ce retrait achevé, un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes seront autorisés à retourner au Kosovo pour s'acquitter des fonctions prévues à l'annexe 2» ;
- le paragraphe 10 du dispositif : «Autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie...» ;
- le septième paragraphe de l'annexe 1 : «Processus politique menant à la mise en place d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des accords de Rambouillet et des principes de souveraineté et

---

<sup>49</sup> Les effectifs du Service de police du Kosovo sont au nombre d'environ 7000, ceux du Corps de protection du Kosovo de 3000 (ce corps est en voie d'être remplacé par la Force de sécurité du Kosovo, dont les effectifs ne dépassent pas non plus 2500 personnels actifs), comparés à la KFOR et à la Police de la MINUK, dont les effectifs s'élèvent à 14 000 et 2000, respectivement. (Voir, par exemple, le rapport S/2007/768, p.21-23. Voir aussi sur <http://www.nato.int/issues/kosovo/index.htm>.)

<sup>50</sup> Le budget annuel consolidé du Kosovo, opéré par les institutions provisoires, s'élève à environ 900 millions d'euros (Règlement de la MINUK n° 2008/13, du 29 février 2008, annexe I, texte disponible sur [http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2008regs/RE2008\\_13\\_schedules.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2008regs/RE2008_13_schedules.pdf)).

Le budget de la MINUK s'élève à environ US \$ 200 millions. (Résolution 62/262 de l'Assemblée générale, 22 juillet 2008, par. 16.)

Le budget de la Mission Etat de droit de l'Union Européenne (EULEX) s'élève à environ 200 millions d'euros pour 16 mois (Action commune 2008/124/PESC, 4 février 2008, sur la Mission «Etat de droit» menée par l'union européenne au Kosovo, Journal officiel de l'Union européenne, L. 42, 16 février 2008, p. L.42/ 97, article 16).

Le budget d'ensemble de la KFOR n'est pas aisé à consulter, mais le nombre de ses personnels fait penser que ses dépenses sont sensiblement plus élevées que celles de la MINUK et d'EULEX.

d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK» ;

- le paragraphe 5 de l'annexe 2 : «Mise en place, en vertu d'une décision du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et dans le cadre de la présence internationale civile, d'une administration intérimaire pour le Kosovo permettant à la population du Kosovo de jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie» ;
- le paragraphe 6 de l'annexe 2 : «Après le retrait, un effectif convenu de personnel yougoslave et serbe sera autorisé à revenir afin d'accomplir les tâches suivantes ... maintenir une présence aux principaux postes frontière» ;
- le paragraphe 8 de l'annexe 2 : «Un processus politique en vue de l'établissement d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des accords de Rambouillet et du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie...» ;

55. Il convient de relever que les accords de Rambouillet susmentionnés visaient à «établir les institutions du Kosovo autonome et démocratique fondées dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la République fédérale de la [FRY]»<sup>51</sup>. Ils prévoyaient explicitement que la RFY et la République de Serbie au Kosovo auraient certains pouvoirs au Kosovo<sup>52</sup> et contenaient d'autres dispositions dans le sens que le Kosovo devait demeurer partie intégrante non seulement de la RFY mais aussi de la Serbie<sup>53</sup>.

56. Il est remarquable que, tout au contraire de ce qui est le cas des notions de souveraineté, d'intégrité territoriale et d'autonomie, ni le concept d'autodétermination du peuple du Kosovo, ni la possibilité d'une sécession, ne sont mentionnés nulle part dans la résolution. Les références y contenues à l'autonomie et à l'auto-administration indiquent que les auteurs de la résolution entendaient s'en tenir à la terminologie utilisée pour décrire un statut spécial applicable à un territoire se trouvant à l'intérieur d'un Etat. A supposer même que le Conseil de sécurité, ou quelques-uns de ses membres, aient entendu impliquer que le droit à l'autodétermination était applicable à la population du Kosovo, c'était l'aspect interne de l'autodétermination qu'ils auraient eu à l'esprit. Et il convient de souligner qu'aussi bien le Conseil que ses membres ont évité l'utilisation de la notion d'autodétermination en tant que telle.

57. Les observations précédentes montrent que la résolution était fondée sur l'idée que le Kosovo devait continuer d'être une partie intégrante de la RFY et de la Serbie, quels que fussent les pouvoirs conférés à l'administration internationale et quelle que fût l'ampleur de l'autonomie du Kosovo.

---

<sup>51</sup> S/1999/648, 7 juin 1999, p. 5.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 6-7.

<sup>53</sup> *Ibid.*, par exemple, chapitre 1, article 1.7 (p. 6), article VII.4.a.v. (p. 15), article IX (p. 16). En outre, «ein unabhängiges Kosovo wurde zu keinem Zeitpunkt der Verhandlungen von der internationalen Gemeinschaft ins Auge gefasst. Diese Haltung zieht sich wie eine rote Linie von den Holbrooke-Milošević-Abkommen bis zu den Verhandlungen im Rambouillet.» (Dans le courant des négociations un Kosovo indépendant ne fut à aucun moment envisagé par la communauté internationale. Cet état de choses demeura constant et invariable tout au long de la période allant de l'accord Holbrooke-Milošević aux négociations à Rambouillet), K. Kaser, *Die Verhandlungen im Rambouillet und Paris: Die Fragen der Souveränität Jugoslawiens und der Unabhängigkeit für Kosovo, Südosteuropa*, 2000, n° 1-2, p. 52.

58. L'attachement à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la RFY était clairement fondé sur des principes du droit international. C'est pourquoi la Fédération de Russie croit que, aux fins de l'interprétation de la résolution, il existe une présomption extrêmement forte en faveur de l'intégrité territoriale de la RFY et, plus tard, de la Serbie, en tant qu'Etat continuateur de la FRY.

## V.2. Le «règlement définitif» : une solution non unilatérale

59. Aux termes des alinéas a) et c) du paragraphe 11 de la résolution 1244, l'auto-administration et l'autonomie du Kosovo doivent être assurées «pending a final/political settlement» («en attendant un règlement définitif/politique»). Au stade final du processus politique, la présence civile internationale devrait superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires à des institutions établies «dans le cadre d'un règlement politique» (par. 11 [f]). Ces dispositions sont citées pour appuyer la thèse suivant laquelle l'indépendance du Kosovo n'était pas exclue par la résolution.

60. Mais un «settlement» («règlement»), que le terme soit pris dans son sens ordinaire ou de manière à se référer spécifiquement au droit international et aux relations internationales, est communément quelque chose sur quoi des parties sont convenues ou qui a été décidé par une autorité compétente. Le terme est défini comme «an agreement composing differences»<sup>54</sup> (un accord par lequel des différences sont réglées), ou bien comme «an agreement ending a dispute or lawsuit» (un accord mettant fin à un différend ou à un procès)<sup>55</sup>. Cette manière de voir est particulièrement pertinente dans le contexte du «règlement pacifique des différends», aux fins duquel la négociation est retenue comme la première option que doivent considérer les parties (article 33 de la Charte des Nations Unies). En outre, dans le cas présent, la résolution 1244 se réfère elle-même à un règlement négocié : «Les négociations entre les parties en vue d'un règlement ne devraient pas retarder ni perturber la mise en place d'institutions d'auto-administration démocratiques.» (Annexe 2, par. 8.)

61. En plus de la négociation, l'article 33 de la Charte énumère, parmi les moyens de règlement des différends, l'«enquête», la «médiation», la «conciliation», l'«arbitrage», le «règlement judiciaire», et le «recours aux organismes et accords régionaux». Ces méthodes ont toutes une caractéristique commune : elles envisagent la participation d'un tiers, dûment autorisé à faciliter les négociations ou à trancher la question.

62. Ce que la liste exclut, c'est une décision unilatérale de la part de l'une des parties au différend<sup>56</sup>.

63. Par conséquent, même si l'on admet que la résolution 1244 n'exclut pas l'indépendance du Kosovo en tant que modalité de «règlement définitif», un tel règlement devait être négocié entre

---

<sup>54</sup> *Merriam-Webster Online Dictionary*, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/settlement>.

<sup>55</sup> *Black's Law Dictionary*, 7th ed., St. Paul, Minnesota, 1999, p. 1377. Voir aussi *Compact Oxford English Dictionary*, [http://www.askoxford.com/concise\\_oed/settlement?view=uk](http://www.askoxford.com/concise_oed/settlement?view=uk): «an official agreement intended to settle a dispute or conflict» (un accord officiel visant à régler un différend ou un conflit).

<sup>56</sup> En 2005 J. Friedrich s'est exprimé ainsi sur la question : «Un règlement futur doit ... *pour le moins*, rendre hommage au droit d'autodétermination en respectant la volonté du peuple du Kosovo» («UNMIK in Kosovo, Struggling with Uncertainty», *Max planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, 2005, p. 252 ; les italiques sont de nous). Ceci laisse entendre, *a contrario*, qu'il s'en fallait de beaucoup que la volonté du peuple du Kosovo fût devenue le seul facteur dont on devait tenir compte. Cette manière de voir est d'autant plus importante que l'auteur préconise l'indépendance à la suite du règlement

les parties ou, à tout le moins, faire l'objet d'une décision de la part d'un organe compétent habilité à cet effet conformément au droit international. Comme indiqué plus haut à la section intitulée «Situation factuelle», toutes les parties prenantes ont considéré le Conseil de sécurité comme étant un tel organe<sup>57</sup>. Ceci est corroboré par le paragraphe 19 de la résolution, par lequel le Conseil «décide que la présence internationale civile et la présence de sécurité sont établies pour une période initiale de 12 mois, et se poursuivront ensuite *tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement*»<sup>58</sup>. C'est dans ce cadre que le plan Ahtisaari a été présenté au Conseil aux fins de son approbation.

64. En bref, quelle que fût la procédure qui serait adoptée, la résolution 1244 et le régime qu'elle établissait partaient de la prémisse que le règlement final ne pouvait pas prendre la forme d'une décision unilatérale de l'une des parties.

### V.3. Le «processus concernant le statut final» et le plan Ahtisaari

65. Nous en venons maintenant au «processus concernant le statut final», lancé en 2005 et dont trois éléments importants, objet de commentaires à la section précédente relative à la situation factuelle, sont à noter.

66. En premier lieu, la décision de lancer le processus concernant le statut final a été prise en pleine connaissance du fait que la Serbie-et-Monténégro s'opposait résolument à l'indépendance du Kosovo. Le plan Ahtisaari n'en envisageait pas moins l'indépendance, quoiqu'elle dût être supervisée internationalement.

67. De plus, il était prévu que le statut final serait négocié entre Belgrade et Pristina. Mais le plan n'a pas été acceptable pour la Serbie. Les raisons en étaient évidentes et, comme il a été signalé à la section précitée, on ne peut rien reprocher à la Serbie à cet égard. Le plan était en effet voué à l'échec, puisque son auteur opta pour ignorer la position de base de l'une des parties.

68. En troisième lieu, le dénouement des négociations devait être endossé par le Conseil de sécurité. Mais celui-ci n'a pas retenu le plan Ahtisaari.

69. Le plan est donc resté en deçà de toutes les conditions qui avaient été fixées au moment du lancement du processus et ne peut être considéré comme une base adéquate aux fins d'un règlement.

---

<sup>57</sup> Voir également B. Knoll, *op. cit.*, p. 252 : «Au début des efforts diplomatiques qui ont commencé à être déployés résolument au milieu de 2005 on percevait une conception plus large, à savoir l'idée que des efforts de médiation menés par un tiers aboutiraient, idéalement, à l'approbation par le Conseil de sécurité, dans une résolution basée sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU, d'un traité plurilatéral général (ou multilatéral limité) entre les parties. Les parties à l'acte de détermination des frontières politiques permanentes qu'aurait le territoire du Kosovo à l'avenir devaient inclure la Serbie, titulaire d'un droit de réversion portant sur l'exercice de pouvoirs souverains, d'une part, et les institutions locales du Kosovo, d'autre part, avec l'appui que d'une manière ou d'une autre prêterait la MINUK.» Ecrivant juste avant l'adoption de la déclaration d'indépendance, cet auteur, après avoir insisté sur le fait que «l'importance d'une solution *négociée* de la situation du Kosovo a été largement soulignée, se demande : «Mais le Conseil de sécurité pourrait-il avoir transféré un titre souverain en l'absence d'une solution négociée ?» L'auteur parvient alors, mais non sans difficulté, à la conclusion que le Conseil de sécurité pourrait le faire. Il ne dit rien du tout sur une option unilatérale. (*Op. cit.*, p. 272 et suiv. ; les italiques sont de l'auteur.)

<sup>58</sup> Les italiques sont de nous.

#### V.4. Le statut et les pouvoirs des IPAA

70. Les institutions provisoires d'administration ont été établies conformément au cadre constitutionnel provisoire (CCP) promulgué par le RSSG en 2001<sup>59</sup>. Leur but était d'assurer la mise en œuvre dans la pratique des dispositions de la résolution 1244 relatives à auto-administration. Le CCP disposait expressément que «l'exercice des responsabilités des institutions provisoires d'administration autonome au Kosovo ne peut empêcher en aucun cas le Représentant spécial du Secrétaire général de statuer en dernier ressort sur la mise en œuvre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité» (dixième paragraphe du préambule). Au chapitre 2 du CCP il était prévu que «[l]es institutions provisoires d'administration autonome et leurs fonctionnaires : exercent leurs attributions conformément aux dispositions de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité». Les IPAA furent investies de pouvoirs d'une portée qui, tout en étant ample, était circonscrite de manière stricte. Certains pouvoirs étaient réservés spécifiquement au RSSG, cependant qu'au chapitre 12 il était prévu de manière non ambiguë que «l'exercice des responsabilités des institutions provisoires du gouvernement autonome en application du cadre constitutionnel n'entame ni ne limite les pouvoirs du Représentant spécial du Secrétaire général de garantir l'application intégrale de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, notamment de superviser les institutions provisoires du gouvernement autonome, ses responsables et ses représentations, et de prendre les mesures appropriées dès qu'une décision prise par les institutions provisoires est en contradiction avec la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ou avec le cadre constitutionnel». Dans l'exercice de ces pouvoirs le RSSG pouvait dissoudre l'Assemblée du Kosovo (art. 8.1. b)). Il continua également d'exercer l'autorité législative suprême, puisqu'il promulguait les lois adoptées par l'Assemblée (art. 9.1.45) et avait le droit d'apporter des modifications au cadre constitutionnel (art. 14.3).

71. Ces règles de base du cadre constitutionnel témoignent de la portée limitée des responsabilités des IPAA, ainsi que de leur caractère juridique secondaire. Elles n'ont pas été conçues, par exemple, comme une manifestation de la souveraineté du peuple du Kosovo. Elles ont été créées pour accomplir un rôle spécial et, à l'évidence, sur une base temporaire, pour fonctionner tant que la résolution 1244 demeurerait en vigueur, ou pour aussi longtemps que le RSSG le considérerait approprié<sup>60</sup>.

72. Pour toutes ces raisons, la proclamation d'indépendance outrepassait le mandat des IPAA. De plus, comme les IPAA devaient se conformer au CCP et à la résolution 1244, la déclaration d'indépendance constitua non seulement un excès de pouvoir mais encore une violation du droit que les IPAA étaient tenues de respecter.

---

<sup>59</sup> Aux termes du paragraphe 6 de la résolution 1244, le Représentant spécial a été nommé pour assurer «la mise en place de la présence internationale civile». Dans la pratique il est devenu le chef de la MINUK. Conformément à son propre Règlement n° 1991/1 du 25 juillet 1999 (S/1999/987, du 16 septembre 1999, p. 14), «tous les pouvoirs législatifs et exécutifs afférents au Kosovo, y compris l'administration de l'ordre judiciaire, [étaient] conférés à la MINUK et exercés par le Représentant spécial au Secrétaire général». «Le pouvoir législatif du RSSG paraît être absolu, au regard tant du contenu du processus législatif que de son aspect formel.» (T. Irscher, «The Legal Framework for the Activities of the United Nations Interim Administration in Kosovo: The Charter, Human Rights and the Law of Occupation», *German Yearbook of International Law*, 2001, p. 357.)

<sup>60</sup> Voir par exemple J. Ringelheim, *op. cit.*, p. 537-538 : «La présence internationale ... garantit la suspension de l'autorité de la RFY, mais met aussi des entraves à son remplacement par une souveraineté différente, car, en attendant la détermination du statut final du Kosovo, les pouvoirs civils suprêmes seront exercés par des agents nommés par les Nations Unies, non par des représentants locaux indépendants.»

73. Sur la base de ces considérations, la Fédération de Russie estime que la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'est pas en conformité avec la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

## **VI. LA DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE À LA LUMIÈRE DU DROIT INTERNATIONAL GÉNÉRAL**

74. Comme il a été indiqué plus haut, la résolution 1244 et le droit international général ne se contredisent pas. Au contraire, ils doivent être interprétés de manière harmonieuse.

75. La Fédération de Russie estime toutefois qu'il est important de montrer que, même si elle est considérée à la lumière du droit international général plutôt que sur la base de la résolution 1244, la déclaration unilatérale d'indépendance n'est pas conforme au droit.

### **VI.1. Les principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale**

76. La déclaration d'indépendance visait à établir un nouvel Etat par la séparation d'une partie du territoire de la République de Serbie. Elle était donc, à première vue, contraire à la norme qui préserve l'intégrité territoriale de la Serbie.

77. L'intégrité territoriale est un attribut inaliénable de la souveraineté de l'Etat<sup>61</sup>. L'article 2, paragraphe 4, de la Charte des Nations Unies interdit la menace ou l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale de tout Etat. Ce principe a été développé par la déclaration des principes de 1970, laquelle dispose dans son préambule, entre autres, que «toute tentative visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un Etat ou d'un pays ... est incompatible avec les buts et principes de la Charte»<sup>62</sup>. L'acte final d'Helsinki a également reconnu l'intégrité territoriale comme un des principes des relations internationales modernes, engageant ainsi les Etats membres de la CSCE à s'abstenir de tout acte contre l'intégrité territoriale ou l'unité de tout Etat.

78. On a observé que «le principe de l'intégrité territoriale des Etats, ce grand principe de la paix, indispensable à la stabilité territoriale, ... a acquis aujourd'hui le caractère d'une norme universelle, péremptoire»<sup>63</sup> et qu'«un des éléments essentiels du principe de l'intégrité territoriale consiste en ce qu'il fournit une garantie contre tout démembrement du territoire de l'Etat»<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Pour les Etats le respect de leur intégrité territoriale revêt une importance capitale. C'est la conséquence de la reconnaissance de leur égalité souveraine. Un des éléments essentiels du principe de l'intégrité territoriale est qu'elle fournit une garantie contre tout démembrement du territoire. Il ne s'agit pas seulement du respect de la souveraineté territoriale, mais encore de son *intégrité*. (M. Kohen, «Introduction», dans M. Kohen, dir. de publ., *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge et New York, 2006, p. 6. (Le mot en italiques figure ainsi dans l'original.)

<sup>62</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>63</sup> A. Pellet, *op. cit.*, p. 180.

<sup>64</sup> M. Kohen, *op. cit.*, p. 6.

## VI.2. Le droit à l'autodétermination

79. Point n'est besoin de citer ici la description classique<sup>65</sup> de la manière dont le principe de l'autodétermination est apparu et a évolué avant et particulièrement après la seconde guerre mondiale, et a continué d'évoluer à travers la Charte des Nations Unies, les pactes de 1966, la déclaration des principes de 1970, l'acte final d'Helsinki de 1975<sup>66</sup> ou la charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990<sup>67</sup>. Il suffit de rappeler que la Cour a reconnu l'autodétermination comme «un des principes essentiels du droit international contemporain»<sup>68</sup>. Initialement conçu comme un moyen de bénéficier les peuples sous contrôle colonial ou sous d'autres formes de domination étrangère, le principe est à l'heure actuelle universellement reconnu comme étant applicable à tous les peuples.

80. Au-delà de cette idée générale, un consensus semble exister entre les Etats et les académiciens sur, à tout le moins, les points suivants :

- le droit à l'autodétermination doit être exercé par le choix libre du peuple intéressé sans interférence extérieure ;
- le droit à l'autodétermination peut être exercé par l'établissement d'un Etat indépendant, ou par la création d'un statut politique particulier à l'intérieur d'un Etat existant ;
- le droit inclut la possibilité de déterminer librement le développement économique, social et culturel du peuple<sup>69</sup>.

81. L'on s'accorde généralement à reconnaître qu'une population d'un territoire sous tutelle ou mandat, d'un territoire ne s'administrant pas lui-même, ou d'un Etat existant, prise dans son ensemble, réunit sans conteste les conditions nécessaires pour être considérée comme un peuple ayant le droit à l'autodétermination. La question de savoir si, et dans quelles conditions, un groupe ethnique ou autre établi à l'intérieur d'un Etat existant peut être considéré comme un peuple est très controversée.

## VI.3. L'autodétermination et l'intégrité territoriale

82. Il convient de rappeler que les principes du droit international doivent être appliqués les uns à la lumière des autres, de manière à aboutir à une interprétation des plus harmonieuses des divers principes dans une situation donnée.

83. La base de la corrélation entre l'autodétermination et l'intégrité territoriale est ce qui est connu comme la «clause de sauvegarde», laquelle a fait sa première apparition dans la déclaration des principes de 1970 et a été modifiée quelque peu dans la déclaration de Vienne adoptée par la conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 : le droit à l'autodétermination «ne devra

---

<sup>65</sup> Voir, par exemple, A. Cassese, *Self-determination of Peoples: A Legal reappraisal*, Cambridge et New York, 1995 ; J. Crawford, *op.cit.*, p.108-148 ; J. Summers, *Peoples and International Law*, Leiden et Boston, 2007, p. 141-254 ; H. Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, Philadelphie, 1990, p. 27-49.

<sup>66</sup> Voir aussi les notes 12-14.

<sup>67</sup> Texte disponible sur <http://www.un.org/depts/dhl/unpulse/index.htm>.

<sup>68</sup> *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 39, par. 29.

<sup>69</sup> Voir, par exemple, S. Chernichenko, V. Kotlyar, *Ongoing Global Legal Debate on Self-Determination and Secession: Main Trends*, dans J. Dahlitz, dir. de publ., *Secession and international Law*, Nations Unies, New York et Genève, 2003, p. 77.

pas être interprété comme autorisant ou encourageant aucune mesure de nature à démembrer le territoire ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'Etats souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, partant, dotés d'un gouvernement représentant l'ensemble de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune»<sup>70</sup>.

84. Ce passage implique qu'un Etat qui respecte les droits des peuples vivant dans son territoire est protégé par le principe de l'intégrité territoriale contre l'application du droit à l'autodétermination sous forme de sécession («autodétermination externe»)<sup>71</sup>. Comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la *sécession du Québec*, «le principe de l'autodétermination en droit international a évolué dans le respect de l'intégrité territoriale des Etats existants»<sup>72</sup>. De nombreux auteurs qui traitent de l'autodétermination sont d'avis que, ou bien le système postcolonial ne reconnaît pas un droit à la sécession du tout, ou que, tout au moins, il existe une présomption ou une forte préférence pour l'intégrité territoriale<sup>73</sup>.

85. Il est important de noter que le droit à l'autodétermination peut être exercé à l'intérieur d'un Etat existant. Cette «autodétermination interne» jouit en fait d'une préférence dans le monde post-colonial<sup>74</sup>. Aux termes de l'avis précité de la Cour suprême du Canada, «[l]es sources reconnues du droit international établissent que le droit d'un peuple à disposer de lui-même est normalement réalisé par voie d'autodétermination interne»; «il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre le maintien de l'intégrité territoriale d'Etats existants ... et le droit d'un 'peuple' de disposer complètement de lui-même»<sup>75</sup>.

86. Reste encore à examiner le point de savoir s'il existe une possibilité de sécession dans le cas où l'Etat concerné «ne se conduit pas en conformité avec le principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes» et par conséquent ne possède pas «un gouvernement représentant l'ensemble du peuple». La sécession unilatérale conformément aux dispositions qui ont été citées de la déclaration de 1970 a été qualifiée de «sécession corrective».

87. Il importe de souligner que les auteurs qui reconnaissent l'existence de ce droit admettent qu'il ne peut être exercé que dans des circonstances extrêmes, où des actes violents de discrimination sont continuellement perpétrés contre le peuple dont il s'agit et toutes les

---

<sup>70</sup> Nations Unies, doc. A/CONF.157/23.

<sup>71</sup> J. Crawford, *op. cit.*, p. 118-119 et p. 418 ; A. Cassese, *op. cit.*, p. 112.

<sup>72</sup> Texte disponible sur <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/1998/1998rcs2-217/1998rcs2-217.html>.

<sup>73</sup> Par exemple, « hors du contexte colonial, il n'est pas reconnu que le principe de l'autodétermination donne naissance à des droits unilatéraux de sécession au profit de parties intégrantes d'Etats indépendants». (J. Crawford, *op. cit.*, p. 415) ; «le concept de sécession est étranger au droit à l'autodétermination, qui continue d'exister en faveur des peuples dans l'ère post-coloniale» (R. Higgins, «Self-determination and Secession», dans *Secession and International Law*, voir note 69, p. 36) ; «Le principe de l'intégrité territoriale des Etats souverains était considéré comme sacré et continue de l'être... Toute autorisation accordée pour qu'une sécession s'effectue doit être interprétée de manière très stricte» (A. Cassese, *op. cit.*, p. 112) ; «Il ne faut jamais décider à la légère de mettre en danger des structures gouvernementales existantes» (C. Tomuschat, «Self-Determination in a Post-Colonial World», dans M. Tomuschat, dir. de publ., *Modern Law of Self-determination*, Dordrecht et Boston, 1993, p. 11).

<sup>74</sup> Un exemple frappant est donné par la recommandation générale XXI (48) adoptée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale le 8 mars 1996, Assemblée générale, *Documents officiels, cinquante et unième session, supplément n° 18 (A/51/18)*, p. 133-134.

<sup>75</sup> Voir note 72, p. 537, par. 130. Voir aussi, par exemple, C. Tomuschat, *op. cit.*, p. 16-17 : «Le droit international ne peut et ne doit pas promouvoir des mouvements sécessionnistes... Son but doit être plutôt celui de réconcilier les revendications légitimes des Etats ... par la création de structures politiques adéquates... Un droit «fédéral» à l'autodétermination pourrait fonctionner comme un catalyseur de ce genre.»

possibilités de solution du problème à l'intérieur de l'Etat existant ont été épuisées. La sécession a été considérée comme une mesure de dernier ressort, où l'existence même du peuple, ou ses caractéristiques distinctives, sont en danger<sup>76</sup>. Comme il a été signalé dans l'affaire du Québec, «le droit à l'autodétermination externe (qui pourrait ... prendre la forme de la revendication d'un droit de sécession unilatérale) ne naît que dans des cas extrêmes dont les circonstances sont par ailleurs soigneusement définies»<sup>77</sup>.

88. A cet égard, la Fédération de Russie est d'avis que le but principal de la «clause de sauvegarde» est de servir de garantie de l'intégrité territoriale des Etats. La clause peut certes être interprétée dans le sens qu'elle autorise la sécession dans certaines conditions. Mais ces cas exceptionnels doivent être limités à ceux où les circonstances sont tout à fait extrêmes, telles qu'une attaque armée directe menée par l'Etat parent et mettant en danger l'existence même du peuple en question. Dans tout autre cas tous les efforts possibles doivent être déployés pour apaiser la tension entre l'Etat parent et la communauté ethnique concernée dans le cadre des institutions de l'Etat existant.

#### VI.4. L'application de ces critères au cas du Kosovo

89. Il faut maintenant se pencher sur la question de savoir si le Kosovo, ou sa population, ont le droit de faire sécession de la Serbie en vertu du droit à l'autodétermination.

90. Il faut noter, en premier lieu, qu'aucune question concernant l'autodétermination ne s'est posée au cours des années 1991-1992, durant lesquelles la RSFY était en voie de désintégration. En fait les deux avis de la commission Badinter et la majorité des auteurs considèrent que le processus était, plutôt qu'une manifestation du droit des peuples à l'autodétermination, celle d'un défaut de fonctionnement des autorités fédérales qui amena la fin de la fédération<sup>78</sup>. De plus le

---

<sup>76</sup> C. Tomuschat définit ces circonstances comme «discrimination structurelle ... équivalent à un grave préjudice affectant ... des vies humaines» («Secession and Self-Determination», dans *Secession: International Law Perspectives*, voir note 61, p. 41) et «comme un grave et permanent abus du pouvoir [de l'Etat].» (Tomuschat, dans *Secession: International Law Perspectives*, cf. note 73, p. 11.)

A. Cassese propose, pour déterminer si un droit à la sécession existe, les critères suivants : lorsque les autorités centrales ... refusent, de manière persistante, de donner de droits de participation à un groupe religieux ou racial, foulent aux pieds, de manière grave et systématique, leurs droits fondamentaux, et leur dénie la possibilité de parvenir à un règlement pacifique dans le cadre de la structure de l'Etat» (*op. cit.* p. 119).

Un schéma similaire a été proposé par O. Schachter : «1. La communauté qui prétend avoir droit à faire sécession doit avoir une identité distincte de celle du reste du pays et habiter une région qui dans une large mesure est en faveur de la séparation... ; 2. La communauté a été soumise à des pratiques de discrimination politique et économique de nature systématique ; 3. Le régime central a rejeté des propositions raisonnables visant à accorder à la communauté en question une certaine autonomie et un statut tenant compte de sa nature de groupe minoritaire» (*Micronationalism and Secession*, dans *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, Berlin etc., 1995, p. 185.)

D. Murswiek a abordé la question sur un plan plus général : «Il doit y avoir, au moins, un droit à la sécession s'il ne paraît pas possible de préserver l'existence d'un peuple qui est titulaire du droit à l'autodétermination dans un certain territoire si ce n'est par sa séparation par sécession de l'Etat existant.» Il souligne qu'il «ne peut y avoir un droit à la sécession dans tout cas de discrimination, particulièrement s'il existe encore des chances de voir la discrimination arrêtée par les autorités étatiques si on le leur demande.» (D. Murswiek, *The Issue of a Right of Secession – Reconsidered*, dans *Modern Law of Self-determination*, voir note 73, p. 26-27.)

Voir aussi G. Seidel, *A New Dimension of the Right to Self-determination in Kosovo ?*, dans C. Tomuschat, dir. de publ., *Kosovo and the International Community: a Legal Assessment*, La Haye etc., 2002, p. 203-215.

<sup>77</sup> Voir note 72, p. 536, par. 126. Voir aussi l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Loizidou c. Turquie*, du 18 décembre 1996, opinion individuelle du juge Wilhaber, auquel s'est joint le juge Ryssdal.

<sup>78</sup> Avis n° 1, voir note 42, p. 264-265, et avis n° 8, voir note 42, p. 588-589 ; J. Ringelheim, *op. cit.*, p. 495. Voir aussi J. Crawford, *op. cit.*, p. 400-401 ; A. Cassese, *op. cit.*, p. 269-270 ; C. Tomuschat, *Secession and Self-Determination*, *op. cit.*, p. 32.

Kosovo n'était pas une république constitutive de la RSFY, et la paralysie de celle-ci n'a pas affecté le fonctionnement de la République de Serbie. Il s'ensuit que la logique de la dissolution de la RSFY ne s'appliquait pas au Kosovo.

91. Mais même si l'on suppose que la dissolution de la RFSY se soit faite par application du droit des peuples à l'autodétermination<sup>79</sup>, de l'analyse de son système constitutionnel il ressort que la population du Kosovo n'a jamais été considérée comme un peuple jouissant d'un droit à l'autodétermination équivalent au droit à l'indépendance. Aux termes de la toute première phrase des «Principes Fondamentaux» de la Constitution de la RSFY de 1974, «les peuples de Yougoslavie, partant du droit de chaque peuple à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession, ... se sont unis en une République fédérale de nations (*naroda*) et nationalités (*narodnosti*) libres et égales...» Aux termes de l'article premier de cette Constitution, «la RSFY est un Etat fédéral — communauté étatique de nations librement unies et de leurs Républiques socialistes, ainsi que des provinces socialistes autonomes de Voïvodine et de Kosovo qui font partie de la République socialiste de Serbie...»<sup>80</sup> On voit ainsi que seules les Républiques constitutives étaient considérées comme pouvant invoquer le droit des peuples à l'autodétermination, cependant que le Kosovo constituait une province autonome établie dans l'intérêt d'un groupe ethnique (*narodnost*) n'ayant pas le statut d'un peuple aux fins de la Constitution.

92. En ce qui concerne la crise de 1999, il faut examiner l'idée mise en avant par certains et suivant laquelle, par suite de ces événements, la Serbie aurait perdu le droit de gouverner le Kosovo et la remise du Kosovo sous l'autorité de la Serbie ne serait pas une option viable<sup>81</sup>. Il est frappant que des arguments de ce type n'aient fait leur apparition que quelques années après 1999<sup>82</sup>. En cette année-là ni le droit des Albanais du Kosovo à l'autodétermination, ni l'option consistant à rendre le Kosovo indépendant, n'ont jamais été mentionnés par aucune des parties prenantes comme étant des solutions possibles.

93. On peut en dire autant de tous les documents officiels qui ont vu le jour durant le conflit. Depuis l'adoption, le 9 mars 1998<sup>83</sup>, de la déclaration du Groupe de contact et jusqu'à l'adoption de la résolution 1244, ce sont des concepts différents qui ont été couramment mis en avant comme étant le but de la communauté internationale. Parmi eux ont figuré une autonomie substantielle («substantial autonomy»), une auto-administration significative («meaningful self-government») ou un statut rehaussé («upgraded status») pour le Kosovo, mais toujours à l'intérieur de («within») la

---

<sup>79</sup> A. Pellet, *op. cit.* ; B. Bagwell, «Yugoslavian Constitutional Questions: Self-determination and Secession of Member Republics», *Georgia Journal of International Law and Politics*, vol. 21, 1991, p. 489.

<sup>80</sup> «Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije», in *Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, godina XXX, broj 9, Beograd, čtvrtak, 21 februar 1974. Pour des citations en anglais et une analyse, voir, entre autres, B. Bagwell, *op. cit.*

<sup>81</sup> Plan Ahtisaari, S/2007/168.

<sup>82</sup> Par exemple J. Kokott, «Human Rights Situation in Kosovo», 1989-1999, dans *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, voir note 76, p. 1-35 ; G. Seidel, *op. cit.*, p. 203-215. Ces deux articles, publiés en 2002, sont à comparer avec les vues de N. Levrat, qui écrivait en 2000 : «Il est loin d'être certain que la situation du Kosovo [sic] puisse relever du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes...» («D'une exigence de légalité dans les relations internationales contemporaines», dans «La crise des Balkans de 1999 : Les dimensions historiques, politiques et juridiques du conflit du Kosovo», sous dir. de Ch.-A. Morand, Bruxelles et Paris, 2000, p. 263).

<sup>83</sup> S/1998/223, 12 mars 1998.

République fédérale de Yougoslavie, ou en respectant sa souveraineté et son intégrité territoriale («respecting [its] sovereignty and territorial integrity»)<sup>84</sup>.

94. Les observations précédentes s'appliquent également aux arguments avancés pour justifier l'opération militaire menée par l'OTAN en 1999. Les déclarations politiques défendant la légitimité de l'opération, ainsi que la majorité des opinions publiées par les juristes sur la matière, n'avaient rien à dire sur le droit des Albanais du Kosovo à l'autodétermination. On invoquait plutôt le concept général des droits de l'homme, ou les droits des minorités, ou bien l'idée d'une catastrophe humanitaire.

95. Ainsi, Javier Solana, Secrétaire général de l'OTAN, dans une conférence de presse du 23 mars 1999, a dit ce qui suit : «Nous agissons à la suite du refus opposé par le gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie aux exigences de la communauté internationale, qui sont les suivantes : acceptation du règlement politique provisoire qui a été négocié à Rambouillet ; respect total des limites imposées aux forces armées et aux forces de police spéciales serbes conformément à l'accord du 25 octobre ; arrêt de l'usage excessif et disproportionné de la force au Kosovo... Cette action militaire aura pour but d'interrompre les violentes attaques ... et d'affaiblir leur capacité de prolonger la catastrophe humanitaire.»<sup>85</sup> La réticence qui a caractérisé l'attitude de l'OTAN et de ses membres quant à la possible invocation de l'autodétermination et de la sécession a fait l'objet de nombreux commentaires<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Voir également J. Ringelheim, *op. cit.* p. 481 : «Les arguments juridiques avancés de part et d'autre ressortent clairement : les leaders albanais revendiquaient le statut d'un peuple ayant droit à l'autodétermination et, partant, à l'indépendance. Les autorités yougoslaves ont riposté en affirmant qu'il ne s'agissait que d'une *minorité nationale* ... Quant aux Etats tiers, ils ont très soigneusement évité toute référence à l'autodétermination ou à la protection due aux minorités.» (Les italiques sont de l'auteur.) Aux pages 500-501 l'auteur, après avoir démontré que la communauté internationale ne considérait pas les Albanais du Kosovo comme constituant un «peuple» ayant droit à l'autodétermination, conclut en ces termes : «Il y avait un consensus frappant entre les Etats au sujet du règlement qui devait être promu pour le Kosovo. En accord avec leur position initiale, ils continuaient à rejeter les réclamations par lesquelles les kosovars albanais demandaient à être reconnus comme constituant un Etat.»

De même E. Lagrange admet : «Le Conseil de sécurité ne put se ressaisir du dernier des conflits nés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie qu'en refoulant, à la qualification, la notion de régime discriminatoire et, au dispositif, celle d'autodétermination». L'auteur mentionne «la solution que les membres du Conseil, à l'époque, étaient d'accord pour décourager : l'indépendance». («La Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire», *Annuaire français de droit international*, vol. XLV, 1999, p. 338-343.)

<sup>85</sup> Voir <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm>. A. Cassese (*Ex Injuria Jus Oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, p. 23-30) mentionne l'autodétermination comme possible justification de l'opération de l'OTAN, mais souligne que «pour important et crucial qu'il puisse être, on ne doit permettre que le respect des droits de l'homme et de l'autodétermination des peuples mette la paix en danger» (p. 25). De même N. Levrat (*op. cit.*, p. 262-266) traite de la possible légitimité de l'opération de l'OTAN à la lumière de l'autodétermination, en n'y voyant qu'une option théorique.

<sup>86</sup> «Il est à remarquer que ni le Conseil de sécurité ni les Etats membres de l'OTAN se sont référés à un droit à l'autodétermination au Kosovo comme tel.» (C. Greenwood, *op. cit.*, p. 154.)

«Il est significatif qu'aucun des pays intervenants n'ait vu le conflit en termes d'une tentative de sécession... On doit noter que ... les Etats membres de l'OTAN ont clairement indiqué que leur campagne n'appuyait pas des objectifs sécessionnistes.» (G. Nolte, «Secession and External Intervention», dans *Secession International Law Perspectives*, voir note 61, p. 93.) «On pourrait se demander si le droit à l'autodétermination confère aux Kosovars un droit de sécession. Toutefois, l'opération des Etats de l'OTAN ne visait pas au soutien de la création d'un Etat indépendant. La souveraineté et l'intégrité de la République fédérale de la Yougoslavie furent confirmées dans toutes les phases du conflit.» (R. Uerpman, «La primauté des droits de l'homme : licéité ou illicéité de l'intervention humanitaire», dans *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, voir note 76, p. 68.)

96. De possibles justifications pour l'intervention militaire de 1999 sont mises en avant par S. Sur<sup>87</sup>, L. Henkin, R. Wedgwood, J. Charney, C. Chinkin, R. Falk, T. Franck, M. Reisman<sup>88</sup>, B. Simma<sup>89</sup>, C. Gray<sup>90</sup>, M. Kohen<sup>91</sup>, O. Corten et B. Delcourt<sup>92</sup>, J. F. Flauss<sup>93</sup>, H. Shinoda<sup>94</sup>, A. Roberts<sup>95</sup>, N. Krisch<sup>96</sup>, F. Francioni<sup>97</sup>, V. Lowe<sup>98</sup>, C. Guicherd<sup>99</sup>, M. E. O'Connell<sup>100</sup>, A. Sofaer<sup>101</sup>, Y. Nouvel<sup>102</sup>, P. Weckel<sup>103</sup>, N. Valticos<sup>104</sup>, F. Dubuisson<sup>105</sup>, N. Rodley et B. Çalt<sup>106</sup>. Chose remarquable, aucun de ces auteurs ne mentionne le droit à l'autodétermination.

97. On peut donc conclure qu'en 1999, tout comme en 1991, la communauté internationale n'a pas pris comme prémisse le droit à l'autodétermination des Albanais du Kosovo, ou de toute la population du Kosovo. La résolution 1244 a établi l'administration des Nations Unies au Kosovo pour sauvegarder les droits de l'homme et pour mettre fin à une situation qui avait été caractérisée

---

<sup>87</sup> S. Sur, *The Use of Force in the Kosovo Affair and International Law*, Paris, 2001.

<sup>88</sup> «Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention», *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, p. 824-862.

<sup>89</sup> B. Simma, «NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects», *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, p. 1-22.

<sup>90</sup> C. Gray, «The Legality of NATO's Military Action in Kosovo: Is There a Right of Humanitarian Intervention?», dans *International Law in the Post-Cold War World*, «Essays in Memory of Li Haopei», Sienho Yee et Wang Tiewa, dir. de publ., Londres et New York, 2001, p. 240-253.

<sup>91</sup> M. Kohen, «L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international», *Revue belge de droit international*, 1999, p. 132-137.

<sup>92</sup> O. Corten et B. Delcourt, «La guerre du Kosovo : le droit international renforcé?», *L'observateur des Nations Unies*, n° 8, 2000, p. 133-147.

<sup>93</sup> J. F. Flauss, «La primauté des droits de la personne : licéité ou illicéité de l'intervention humanitaire?», dans *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, voir note 76, p. 87-102.

<sup>94</sup> H. Shinoda, «The Politics of Legitimacy in International Relations: A Critical Examination of NATO's Intervention in Kosovo», *Alternatives*, vol. 25, 2000, p. 515-536.

<sup>95</sup> A. Roberts, «NATO's Humanitarian War over Kosovo», *Survival*, vol. 41, 1999, n° 3, p. 102-123.

<sup>96</sup> N. Krisch, «Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, p. 79-86.

<sup>97</sup> F. Francioni, «Of War, Humanity and Justice: International Law After Kosovo», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4, 2000, p. 107-126.

<sup>98</sup> V. Lowe, «International Legal Issues Arising in the Kosovo Crisis», dans *International Law in the Post-Cold War World*, «Essays in Memory of Li Haopei», voir note 90, p. 278-288.

<sup>99</sup> C. Guicherd, «International Law and the War in Kosovo», *Survival*, vol. 41, 1999, n° 2, p. 19-34.

<sup>100</sup> E. O'Connell, «The UN, NATO and International Law after Kosovo», *Human Rights Quarterly*, vol. 22, 2000, p. 57-89.

<sup>101</sup> A. Sofaer, «International Law and Kosovo», *Stanford Journal of International Law*, vol. 36, 2000, p. 1-21.

<sup>102</sup> Y. Nouvel, «La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République Fédérale de Yougoslavie», *Annuaire français de droit international*, vol. XLV, 1999, p. 292-307.

<sup>103</sup> P. Weckel, «L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée», *Revue générale de droit international public*, 2000, vol. 1, 2000, p. 19-36.

<sup>104</sup> N. Valticos, «Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie», *Revue générale de droit international public*, vol. 1, 2000, p. 5-17.

<sup>105</sup> F. Dubuisson, «La problématique de la légalité de l'opération 'Force alliée' contre la Yougoslavie : enjeux et questionnements», dans *Droit, légitimation et politique extérieure : L'Europe et la guerre du Kosovo*, O. Corten et B. Delcourt, dir. de publ., Bruxelles, 2000, p. 149-206.

<sup>106</sup> N. Rodley, B. Cali, «Kosovo Revisited: Humanitarian Intervention on the Fault Lines of International Law», *Human Rights Law Review*, vol. 7, 2007, p. 275-297.

comme une menace contre la paix et la sécurité internationale, plutôt que pour permettre au peuple du Kosovo d'exercer son droit à l'autodétermination<sup>107</sup>.

98. La question qui se pose est donc celle de savoir si, au mois de février 2008, la situation avait changé au point que le peuple du Kosovo avait acquis un droit à l'autodétermination qui le conduirait à la sécession. Autrement dit, peut-on considérer que les circonstances, telles qu'elles se présentaient en 2008, méritaient d'être qualifiées d'extrêmes ?

99. Il faut clairement répondre par non. Il ne fait aucun doute que la situation existant sur le terrain en 2008 était incomparablement meilleure qu'en 1999.

100. En fait la résolution 1244 a été adoptée précisément pour atteindre ce but : pour empêcher que la situation continue à se dégrader, pour rétablir la paix et la sécurité internationales et pour permettre à la population du Kosovo de jouir à nouveau de ses droits fondamentaux. Comme on l'a indiqué plus haut, depuis lors le régime politique à Belgrade a changé. La Serbie-et-Monténégro a cessé de revendiquer le droit de continuer la personnalité juridique de la RSFY et a été admise aux Nations Unies comme un Etat nouveau. Ce nouvel Etat, actuellement réduit à la Serbie, partage les valeurs universelles de la démocratie et des droits de l'homme. Il n'a cessé d'assurer qu'il est prêt à octroyer au Kosovo une autonomie substantielle («substantial»)<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Certains auteurs mentionnent le droit à l'autodétermination comme étant applicable au Kosovo, mais seulement sous sa forme interne. Ainsi, selon J. Currie : «Ni l'OTAN ni ses Etats membres n'ont à aucun moment pertinent endossé une forme quelconque d'autodétermination externe pour le Kosovo. Ils ont préféré plutôt mettre l'accent sur la nécessité d'avoir une autodétermination interne plus poussée». «NATO's Humanitarian Intervention in Kosovo: Making or Breaking International Law?», dans *Canadian Yearbook of International Law*, 1998, p. 327.

Selon Tomuschat, «l'autonomie pour une communauté humaine donnée ne peut être inventée par le Conseil de sécurité s'il ne peut s'appuyer sur le droit international général. En conclusion, la résolution 1244 du Conseil de sécurité peut être considérée comme constituant la première décision formalisée de la communauté internationale par laquelle il est reconnu qu'une communauté humaine existant à l'intérieur d'un Etat souverain, peut, dans des circonstances spécifiques, jouir d'un droit à l'autodétermination» («Secession and Self-determination», dans *Secession: International Law Perspectives*, voir note 61, p. 36).

J. Charney est encore plus direct : «Dans l'affaire du Kosovo, la communauté internationale a, pour l'essentiel, endossé les demandes d'autonomie mises en avant par les Albanais du Kosovo». (*Self-determination, Chechnya, Kosovo and East Timor*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 34, 2001, p. 458.)

Ces manières de voir ne sont pas entièrement erronées. Mais elles ne paraissent pas tenir compte du fait que l'autonomie et l'auto-administration ne sont pas nécessairement des manifestations d'un droit à l'autodétermination. On trouve un exemple d'autonomie qui est sans rapport avec l'autodétermination dans le système constitutionnel de la Serbie elle-même. Les raisons pour lesquelles la province autonome de Vojvodina, dont 65 % de la population est composée de serbes de souche, jouit d'autonomie, sont en grande partie historiques.

Quelques auteurs se sont prononcés en faveur de la sécession du Kosovo en tant qu'exercice du droit à l'autodétermination, tout en reconnaissant que la communauté internationale n'appuyait pas l'idée. (T. Bagget, *Human Rights Abuses in Yugoslavia: to Bring an End to Political Oppression, the International Community Should Assist in Establishing an Independent Kosovo*, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 27, 1999, p. 457-476 ; P. Szasz, *The irresistible Force of Self-determination Meets the Impregnable Fortress of Territorial Integrity: A Cautionary Fairy Tale about Clashes in Kosovo and Elsewhere*, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 28, 1999, p. 1-8 ; J. Merriam, *Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention*, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 33, 2001, p. 111-154.

<sup>108</sup> Telle est l'importance accordée à l'idée que le Kosovo doit jouir d'une «autonomie substantielle» dans le cadre du système constitutionnel de la Serbie que cette autonomie est prévue au second paragraphe du préambule de la Constitution de la République de Serbie du 8 novembre 2006 ([http://www.srbija.gov.rs/cinjenice\\_o\\_srbiji/ustav.php](http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php)).

ou même illimitée («unlimited»)<sup>109</sup>. La Serbie a agi de bonne foi au cours de négociations où les autres parties essayaient de lui imposer des solutions inacceptables. De plus Belgrade a pris des engagements clairs de ne pas employer la force au Kosovo. Cette position a été réitérée même après l'adoption de la déclaration d'indépendance.

101. Il n'y a absolument aucun motif raisonnable pour considérer qu'en 2008 il existait une menace d'oppression, extrême ou non, exercée par la Serbie contre les Albanais du Kosovo. Et la situation n'a pas changé depuis lors.

102. En 1999 la communauté internationale a à l'unanimité confirmé l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie. Immédiatement après que les événements furent qualifiés de génocide et de nettoyage ethnique, la communauté internationale a considéré que la présomption en faveur de l'intégrité territoriale n'avait pas été infirmée. La Fédération de Russie est partant convaincue que, la situation sur le terrain étant considérablement meilleure en 2008 qu'en 1999, la présomption était, de toute évidence, encore valable en 2008<sup>110</sup>. Et elle continue de l'être à l'heure actuelle.

103. Bref, la situation ne commence même pas de s'approcher des circonstances extrêmes, seuil à partir duquel le droit à l'autodétermination pourrait être invoqué.

104. Pour ces raisons la déclaration unilatérale d'indépendance n'est pas en conformité avec le droit international.

## VII. CONCLUSIONS

Sur la base de ce qui précède, la Fédération de Russie déclare :

1. La question que pose l'Assemblée générale est de nature juridique ; la Cour a donc compétence pour donner un avis consultatif sur elle.

---

<sup>109</sup> *Kosovo's Independence Nothing else but Violent Partition of Serbia*, communiqué de presse du Gouvernement de Serbie, du 19 novembre 2007, texte disponible sur <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?pf=1&id=40900>. Ceci démontre que l'idée avancée par certains et suivant laquelle l'adoption de la nouvelle constitution de Serbie liait les mains des négociateurs serbes n'est pas fondée. Conformément à l'article 182 de la Constitution, l'autonomie substantielle du Kosovo doit être réglée par une loi spéciale. Il est évident que cette loi peut avoir pour base un règlement négocié.

<sup>110</sup> Dans une logique similaire, R. Higgins : *Self-determination and Secession*, dans *Secession and International Law*, voir note 69. En particulier à la page 37 : «Pendant une certaine période il y a eu certes, dans l'opinion publique internationale, une sympathie généralisée en faveur de l'idée qu'il était raisonnable de considérer que le Kosovo avait besoin de faire sécession de la Serbie. Mais les gouvernements continuaient de privilégier l'unité territoriale et, par suite de l'évolution de la situation au fil des années, on a perdu de vue la question des possibles conditions préalables nécessaires pour qu'on puisse réellement parler de sécession». Des observations quasiment identiques peuvent se trouver dans l'article de J. Friedrich *UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty*, voir note 56, p. 251-252, bien que l'auteur présente par la suite des arguments en faveur de l'indépendance sur la base d'un règlement négocié.

Pareille évaluation a été présentée d'un point de vue politique : «Le support dont l'idée de l'indépendance jouissait sur le plan politique et qui pendant le printemps et l'hiver 1999 était vigoureux, semble avoir perdu une partie considérable de sa force. La continuation de la violence contre les Serbes n'avait cessé d'apporter de l'eau au moulin de ceux qui s'opposent à l'indépendance du Kosovo. La consolidation progressive de l'administration internationale au Kosovo et l'effondrement du régime de Milošević n'ont eu d'autre effet que celui d'accroître l'influence de ceux qui ne veulent pas voir davantage de désintégration dans la région.» (A. Yannis, *op.cit.*, p. 58.)

2. Le droit applicable à la question comprend le droit international général et la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

3. La déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo n'est pas en conformité avec la résolution 1244, et ce pour les raisons suivantes :

- les multiples références à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie contenues dans la résolution 1244 et l'absence de références à la possibilité que le Kosovo devienne indépendant, créent, aux fins de l'interprétation, une forte présomption en faveur de l'intégrité territoriale ;
- même si l'on admettait que la résolution 1244 n'exclut pas la possibilité de l'accès du Kosovo à l'indépendance en tant que modalité d'un règlement final, la résolution elle-même ainsi que les positions régulièrement adoptées par les Etats indiquent que le règlement doit être le résultat d'un accord négocié par les parties ou d'une décision du Conseil de sécurité. La résolution exclut la possibilité que le règlement final soit le résultat d'un acte unilatéral ;
- les institutions provisoires d'auto-administration ont été créées dans le cadre de la résolution 1244 et sont tenues de s'y conformer. En déclarant l'indépendance elles ont outrepassé très considérablement leur compétence.

4. La déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo n'est pas conforme au droit international général, et ce pour les raisons suivantes :

- en dehors du contexte colonial, le droit international permet la sécession d'une partie d'un Etat contre la volonté de celui-ci seulement dans le cadre de l'autodétermination des peuples, et seulement dans des circonstances extrêmes, où le peuple dont il s'agit est continuellement soumis aux formes les plus graves de l'oppression, qui met en danger l'existence même du peuple ;
- la population du Kosovo n'a pas été considérée comme ayant le droit à l'autodétermination, du moins sous la forme de la sécession, ni en 1991-1992, ni en 1999 ;
- en 2008 il n'existait pas de circonstances extrêmes et, en particulier, la population du Kosovo ne confrontait aucun risque d'oppression. Puisque la question de l'autodétermination sous la forme de la sécession ne se posait pas en 1999, à plus forte raison ne se pose-t-elle pas en 2008.

Pour ces raisons, la Fédération de Russie considère que la déclaration unilatérale d'indépendance adoptée par les institutions provisoires d'auto-administration du Kosovo n'est pas conforme au droit international.

---