

GOBIERNO DE ESPAÑA  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

***CONFORMITÉ AU DROIT INTERNATIONAL DE LA  
DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE DES  
INSTITUTIONS PROVISOIRES D'ADMINISTRATION  
AUTONOME DU KOSOVO***

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

EXPOSÉ ÉCRIT DU ROYAUME D'ESPAGNE

Avril 2009

## SOMMAIRE

- I.- REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF : QUESTIONS GÉNÉRALES
  - 1.- Introduction
  - 2.- La portée de la question
  - 3.- La compétence de la Cour
  
- II.- LA CONFORMITÉ AU DROIT INTERNATIONAL DE LA DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE : APPROCHE GÉNÉRALE
  
- III.- LE PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ ET INTÉGRITÉ TERRITORIALE DE L'ÉTAT :
  - 1.- Souveraineté et intégrité territoriale de l'État dans le droit international contemporain
    - 1.1. Reconnaissance normative et portée du principe
    - 1.2.- La pratique du Conseil de sécurité
  - 2.- Souveraineté et intégrité territoriale dans le cas du Kosovo :
    - 2.1.- Souveraineté et intégrité territoriale dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité
    - 2.2.- Souveraineté et intégrité territoriale dans la pratique de la « présence internationale en vertu de la résolution 1244 (1999) » au Kosovo
      - 2.2.1.- MINUK
      - 2.2.2.- OTAN
      - 2.2.3.- OSCE
      - 2.2.4.- Union européenne
    - 2.3.- Souveraineté et intégrité territoriale dans le cas du Kosovo selon d'autres organisations et organes internationaux
  
- IV.- LE RÉGIME PROVISOIRE D'ADMINISTRATION AUTONOME DU KOSOVO
  - 1.- La résolution 1244 (1999) en tant que base juridique et cadre du régime d'administration provisoire internationale incluant le régime provisoire d'administration autonome du Kosovo
  - 2.- Le régime provisoire d'administration autonome du Kosovo « au sein de » la Serbie :
    - 2.1.- Les institutions provisoires d'auto-administration au Kosovo (PISG)
      - 2.1.1.- Nature
      - 2.1.2.- Compétences
    - 2.2.- La présence civile internationale en tant que limite des compétences des PISG

2.3.- Le processus de détermination du statut futur du Kosovo en tant que limite du régime provisoire d'administration internationale et des compétences des PISG

V.- LE PROCESSUS DE DÉTERMINATION DU STATUT FUTUR DU KOSOVO : UN PROCESSUS OUVERT

- 1.- La Résolution 1244 (1999) en tant que cadre et base juridique du processus de détermination du statut futur du Kosovo
- 2.- Caractères et conditions du processus
- 3.- Le rôle du Conseil de sécurité
- 4.- Validité de la résolution 1244 (1999) et continuité du processus

VI.- CONCLUSIONS

## **I.- REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF : QUESTIONS GÉNÉRALES**

### **1.- INTRODUCTION**

1.- Le 8 octobre 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 63/3, dans laquelle, conformément aux dispositions de l'article 96 de la Charte des Nations Unies et en application de l'article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice, il a été décidé de demander à la Cour de justice 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 ? »*

La résolution 63/3 a été approuvée par 77 voix pour, 6 voix contre et 74 abstentions. L'Espagne a voté pour et a ainsi expliqué son vote : *« [i]l est bien connu que le Gouvernement espagnol considère le respect de la légalité internationale comme un principe fondamental qui doit régir les actions des États et des organisations internationales et, en particulier, de l'ONU dans les relations internationales. C'est pourquoi l'Espagne a fait de ce principe l'axe fondamental de toute son action sur le plan international, en octroyant dans le même temps à l'Organisation des Nations Unies un rôle sans précédent à cet égard »*. L'Espagne a également souligné l'importance qu'elle attribue *« au bon fonctionnement des organes principaux de l'Organisation, dont l'Assemblée générale et la Cour internationale de Justice, ainsi qu'à l'interaction entre ces organes afin de promouvoir la réalisation des buts et principes de l'Organisation conformément à la Charte des Nations Unies »*, en concluant ainsi : *« dans l'intérêt général de l'Organisation et de la communauté internationale dans son ensemble, il serait souhaitable que [l'] Assemblée [générale] dispose d'un avis autorisé, rendu par l'organe judiciaire principal de l'ONU sur les aspects juridiques des questions qui, à l'instar de la question dont nous sommes saisis concernant le Kosovo, ont fait l'objet de diverses interprétations par les États Membres. »*<sup>1</sup>

2.- Le 17 octobre 2008, la Cour internationale de justice a adopté une ordonnance par laquelle elle décide que les Nations Unies et leurs États membres peuvent fournir des renseignements à la Cour dans le cadre de cette procédure consultative. Elle a fixé au 17 avril 2009 la date d'expiration du délai pour la présentation d'*exposés écrits* par les États souhaitant le faire.

Le 20 octobre 2008, le greffier de la CIJ, en vertu de l'article 62.2 du Statut de la Cour, a officiellement notifié ladite ordonnance au gouvernement de l'Espagne.

En réponse à cette communication, le gouvernement de l'Espagne, profondément attaché au droit international et ayant une confiance totale en la Cour internationale de justice en sa qualité d'organe judiciaire principal des Nations Unies, fournit le présent exposé écrit dans lequel il détaille son avis sur

---

<sup>1</sup>Cf. A/63/PV.22, pp.7-8 Déclaration de l'Ambassadeur Yañez-Barnuevo.

les questions juridiques contenues dans la requête pour avis consultatif formulée par l'Assemblée générale.

3.- Dans son ordonnance du 17 octobre 2008, la Cour internationale de justice « [d]écide *par ailleurs que, compte tenu du fait que la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo du 17 février 2008 fait l'objet de la question soumise à la Cour pour avis consultatif, les auteurs de la déclaration précitée sont jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question ; et décide en conséquence de les inviter à soumettre à la Cour des contributions écrites<sup>2</sup> dans les délais sus-indiqués* ».

Le gouvernement de l'Espagne ne juge pas nécessaire de formuler ici une quelconque observation au sujet de cette invitation et de son adéquation aux règles de la procédure consultative. Il souhaite néanmoins rappeler sa conviction selon laquelle ladite invitation n'introduit, ni ne peut introduire, aucune modification relative au statut juridique des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, et qu'elle ne peut être interprétée en aucune façon comme une modification du statut juridique du Kosovo.

## 2.- LA PORTÉE DE LA QUESTION

4.- L'Assemblée générale a formulé à la Cour internationale de justice une question rédigée en des termes simples, clairs et précis, énonçant les trois éléments-clés de la consultation, à savoir :

- i) la déclaration unilatérale d'indépendance (DUI) du Kosovo ;
- ii) les institutions provisoires d'administration autonome (PISG, selon son acronyme anglais) du Kosovo ayant formulé ladite déclaration ; et
- iii) le droit international, à la lumière duquel doit être évaluée la DUI.

5.- Ces trois éléments, qui doivent être pris en considération ensemble, définissent la portée de la consultation qui, de l'avis de l'Espagne, doit se limiter à deux aspects essentiels :

- i) l'identification et l'interprétation des normes et des principes de droit international applicables ; et
- ii) la qualification de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo en fonction des effets qu'elle prétend produire ainsi que de la nature et de la portée des compétences des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, ceci dans le cadre du processus visant à déterminer le futur statut du Kosovo mis en oeuvre en vertu de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

6.- Pour répondre aux deux aspects de la consultation mentionnés précédemment, il convient de prendre en compte trois critères essentiels, à savoir :

---

<sup>2</sup> Souligné par les auteurs.

- i) La référence au *droit international* doit être comprise dans un sens large. Elle doit renvoyer aux normes et aux principes du droit international général, mais aussi aux normes conventionnelles, aux résolutions et autres actes et normes émanant des organisations internationales. L'Espagne considère ainsi que les instruments consacrant le principe de souveraineté et d'intégrité territoriale des États, et notamment la Charte des Nations Unies, la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, et l'Acte final d'Helsinki, du 1er août 1975, doivent occuper une place de premier plan. Par ailleurs, l'avis consultatif doit en particulier tenir compte de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, du 10 juin 1999, sur laquelle se fonde l'action de la communauté internationale au Kosovo.
- ii) Les normes de droit international applicables doivent être analysées par rapport à la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo. Par conséquent, la réponse à la consultation de l'Assemblée générale doit se faire en tenant compte de la pratique, en lien avec la situation du Kosovo, notamment en ce qui concerne l'établissement d'une présence internationale et d'une administration provisoire internationale sur ce territoire, ainsi que la définition d'un régime d'administration autonome pour le Kosovo et d'un processus politique visant à déterminer le futur statut du Kosovo. Toutefois, cela ne signifie pas que la question du Kosovo doive être étudiée comme un cas éminemment spécifique, pour lequel il pourrait être exclu *a priori* et de façon automatique d'appliquer les normes et les principes du droit international général.
- iii) La consultation de l'Assemblée générale porte uniquement sur la compatibilité de la déclaration unilatérale d'indépendance avec le droit international, et elle ne fait référence à aucun autre acte découlant, directement ou indirectement, de cette même déclaration. C'est d'ailleurs ce que semble avoir compris la Cour elle-même dans son ordonnance du 17 octobre 2008, où elle signale que « la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo du 17 février 2008 fait l'objet de la question soumise à la Cour pour avis consultatif ». Le rôle central que l'Assemblée générale attribue, dans sa consultation, à la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, détermine la « date critique » qui devra être prise en considération par la Cour pour répondre à la question. Cette « date critique » doit nécessairement être le 17 février 2008, date à laquelle les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo ont émis ladite déclaration. Par conséquent, en se fondant sur les principes définis par la CIJ elle-même dans l'avis consultatif sur le Sahara occidental pour fixer les délais de la consultation<sup>3</sup>, l'Espagne considère que les actes et les

---

<sup>3</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 38, par. 76, 77 et 78.*

événements s'étant produit après cette date, sur la base de la déclaration unilatérale d'indépendance ou dans le cadre de sa mise en oeuvre, ne présentent pas d'intérêt significatif pour la présente consultation.

### 3.- LA COMPÉTENCE DE LA COUR

7. En vertu de l'article 96.1 de la Charte des Nations Unies et de l'article 65.1 de son propre Statut, « l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ». Partant de ce principe, la CIJ a constamment réitéré qu'elle peut « donner un avis consultatif sur toute question juridique, abstraite ou non »<sup>4</sup>.

La Cour a défini au cas par cas l'expression « question juridique », mais toujours en identifiant comme telle une question qui a « été libell[ée] en termes juridiques et [qui] soulèv[e] des problèmes de droit international »<sup>5</sup> ; qui « vise les conséquences juridiques d'une situation de fait donnée, compte tenu *des règles et des principes du droit international* »<sup>6</sup> ; ou plus généralement une question qui « est, par sa nature même, susceptible de recevoir une réponse fondée en droit ; elle ne serait guère susceptible d'ailleurs de recevoir une autre réponse »<sup>7</sup>.

À la lumière de cette jurisprudence réitérée, et compte tenu de la portée de la question formulée par l'Assemblée générale dans les termes précédemment mentionnés, il ne fait aucun doute que la Cour se trouve face à une question juridique, et qu'elle devra exercer à son égard une activité correspondant pleinement à la nature même de la compétence consultative et définie par la CIJ elle-même dans l'avis qu'elle a rendu sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif* : « La Cour n'aura à faire que ce qu'elle a souvent fait par le passé, c'est-à-dire « déterminer les principes et règles existant, les interpréter et les appliquer..., apportant ainsi à la question posée une réponse fondée en droit » (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 234, par. 13*) »<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, p. 154, par. 40*. Dans cet avis consultatif, la CIJ ne fait que réaffirmer sa jurisprudence antérieure, qu'elle cite expressément : *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 236, par. 15* ; *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* ; *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1954, p. 54* ; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 27, par. 40*.

<sup>5</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 18, par. 15*.

<sup>6</sup> *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>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 154, par. 38.

8.- L'on pourrait avancer, cependant, que la question faisant l'objet de la consultation comprend des éléments politiques indéniables. Certes, cela est évident, mais ne suffit pas pour invalider la compétence de la Cour. L'Espagne souhaite donc rappeler ici la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle la présence de composantes politiques dans une question juridique<sup>9</sup> n'altère pas la nature juridique de la question ni n'empêche la CIJ d'exercer sa compétence consultative<sup>10</sup>.

Dans le cas présent, la question fait référence à l'interprétation des normes et des principes significatifs du droit international général et aux normes, non moins importantes, qui régissent le processus visant à déterminer le statut futur du Kosovo, adoptées par la Conseil de sécurité des Nations Unies ou sous son autorité. La dimension juridique de ces deux éléments ne peut être sous-estimée, et elle mérite que l'organe judiciaire principal des Nations Unies se prononce à son égard. Cela est d'autant plus nécessaire que, pour diverses raisons et à différents niveaux d'intensité, les États membres de l'Organisation affichent, en son sein même, des positions nettement différenciées concernant ces éléments juridiques. En ce sens, l'affirmation suivante, prononcée par la Cour, revêt un intérêt capital : « lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion »<sup>11</sup>.

9.- En conséquence, l'Espagne considère que la Cour internationale de justice a toute compétence pour émettre un avis consultatif sur la question qui lui a été soumise par l'Assemblée générale, et qu'il n'existe pas de « raisons décisives » (*compelling reasons*) pour lesquelles, en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît l'article 65.1 de son Statut, la Cour pourrait renoncer à l'exercice de cette compétence, en avançant des critères d'opportunité ou l'inutilité éventuelle de l'avis qu'elle pourrait émettre.

Au contraire, lesdits arguments ne peuvent être pris en considération si l'on tient compte de la jurisprudence réitérée de la Cour, qui a établi les principes suivants :

- i) « La Cour n'en garde pas moins présent à l'esprit que sa réponse à une demande d'avis consultatif "constitue [sa] participation ... à l'action de l'Organisation et [que], en principe, elle ne devrait pas être refusée" »<sup>12</sup> ;

---

<sup>9</sup> Ce qui, comme la Cour elle-même l'a signalé « est, par la nature des choses, le cas de bon nombre de questions qui viennent à se poser dans la vie internationale ». *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973, p. 172, par. 14.*

<sup>10</sup> Cf. à titre d'exemple : *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, pp. 155-156, par. 41.*

<sup>11</sup> *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 87, par. 33*

<sup>12</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, p. 156, par. 44.* Voir également dans ce même paragraphe les références détaillées à d'autres avis consultatifs.

- ii) « Les avis consultatifs servent à fournir aux organes qui les sollicitent les éléments de caractère juridique qui leur sont nécessaires dans le cadre de leurs activités »<sup>13</sup> ; et
- iii) « [L]a Cour ne saurait refuser de répondre à la question posée au motif que son avis ne serait d'aucune utilité. La Cour ne peut substituer sa propre appréciation de l'utilité de l'avis demandé à celle de l'organe qui le sollicite, en l'occurrence l'Assemblée générale »<sup>14</sup>.

À cet égard, et sous réserve du pouvoir de la CIJ de décider ou non d'exercer sa compétence consultative, il convient de rappeler que l'Assemblée générale a déjà étudié la nécessité et l'utilité de l'émission par la Cour d'un avis consultatif sur la question contenue dans la résolution 63/3. Et, comme l'a déjà signalé l'Espagne en expliquant son vote, « il incombe en dernier ressort à l'Assemblée et aux autres organes de l'ONU de tirer les conclusions qu'ils jugent opportunes concernant l'avis consultatif qui sera rendu, en temps voulu, par la Cour internationale de Justice »<sup>15</sup>.

## **II.- LA CONFORMITÉ AU DROIT INTERNATIONAL DE LA DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE : APPROCHE GÉNÉRALE**

10.- La question soumise par l'Assemblée générale est axée sur la « déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo ». Toutefois, la référence à cette déclaration contenue dans la résolution 63/3 ne peut être comprise correctement que si l'on considère l'effet que la DUI prétend produire, c'est-à-dire la constitution d'un nouvel État à partir d'un État souverain préexistant, sans le consentement de ce dernier et par une déclaration unilatérale émanant d'institutions sans statut juridique international.

Autrement dit, il faut considérer la DUI et les effets qui, selon ses auteurs, doivent en découler, dans leur ensemble. Et cet ensemble constitue le miroir en face duquel la Cour internationale de justice doit se placer pour répondre à la question qui lui a été soumise par l'Assemblée générale.

Il n'est ni simple ni facile de répondre, mais l'Espagne considère qu'une réponse négative, c'est-à-dire la non-conformité au droit international de la DUI du Kosovo, ne fait aucun doute.

11.- Dans l'absolu, pour répondre à la question faisant l'objet de la présente procédure de consultation, il est donc pour le moins nécessaire de se situer à trois niveaux différents, et néanmoins complémentaires, en l'abordant sous les trois angles suivants :

- i) la question constitutionnelle ;

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 162, par. 60, ainsi que la jurisprudence citée dans ce paragraphe.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 163, par. 62. Voir aussi par. 61.

<sup>15</sup> Cf. A/63/PV.22, p. 8.

- ii) le droit international général, et en particulier ses principes fondamentaux ; et
- iii) l'existence éventuelle d'un régime juridique spécial applicable au cas qui nous intéresse.

Nous pouvons conclure que la déclaration unilatérale d'indépendance est conforme au droit international en vigueur uniquement s'il est possible de lui trouver une base juridique à l'un de ces niveaux. Pour ce faire, nous devons répondre aux questions suivantes:

- i) La Constitution de l'État affecté par la déclaration unilatérale d'indépendance permet-elle son démembrement ou la sécession de l'un de ses territoires ?
- ii) Existe-t-il des normes ou des principes de droit international sur lesquels puisse valablement se fonder une déclaration unilatérale d'indépendance qui soit opposable en soi à l'État affecté par ladite déclaration ?
- iii) Est-il possible que la déclaration unilatérale d'indépendance se fonde sur un régime juridique *ad hoc* permettant, dans un cas concret, d'exclure l'application des normes et des principes du droit international généralement applicables ?

12.- La première question peut sembler inutile. En effet, et il ne pouvait en être autrement, l'Assemblée renvoie uniquement au droit international pour évaluer la légalité de la DUI. Cependant, l'examen de l'hypothèse constitutionnelle, même s'il se limite au présent paragraphe, ne manque pas d'intérêt. Si la Constitution de la Serbie (ou, auparavant, celles de la République fédérale de Yougoslavie ou de Serbie-et-Monténégro) reconnaissait un droit de sécession aux provinces de Serbie, susceptible d'être réclaté par le Kosovo, il va de soi que le droit international ne pourrait nullement s'opposer à une manifestation de souveraineté, reconnue dans la Constitution elle-même, qui donnerait lieu à l'exercice d'une sorte de « droit de sécession constitutionnel ». Par conséquent, dans cette hypothèse, même de façon indirecte, une éventuelle déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo serait compatible avec le droit international, car elle n'entrerait pas en conflit avec la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie.

Cette approche de la question n'est d'ailleurs pas éloignée de la réalité, notamment si l'on pense au processus d'indépendance du Monténégro, qui a précisément trouvé sa justification dans cette formule constitutionnelle, sans opposition formelle de la Serbie et avec le consentement général de la communauté internationale<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>La Charte constitutionnelle approuvée le 4 février 2003 a procédé à une restructuration de la République fédérale de Yougoslavie, qui a adopté le nom de *Serbie-et-Monténégro*, et a reconnu au Monténégro le droit de sécession à partir de trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme. L'indépendance du Monténégro a été proclamée par son Parlement le 3 juin 2006, suite au référendum du 21 mai 2006, en vertu de la réforme constitutionnelle de 2003. L'indépendance du Monténégro a été officialisée le 5 juin, et le nouvel État a été reconnu par la Serbie le 15 juin de cette même année.

Toutefois, cette formule n'est pas applicable au Kosovo, puisque la Constitution de la République fédérale de Yougoslavie de 1990<sup>17</sup>, la réforme de celle-ci réalisée en 2003 pour créer l'État de Serbie-et-Monténégro<sup>18</sup>, ainsi que la Constitution de Serbie de 2006<sup>19</sup>, approuvée après l'indépendance du Monténégro, considèrent toutes les trois que le Kosovo n'est qu'une province serbe jouissant d'un régime d'autonomie constitutionnellement reconnu.

13.- Étant donné qu'il est impossible de trouver une réponse au niveau constitutionnel, il convient de voir, pour commencer, si les normes et les principes du droit international applicables dans ce cas de figure peuvent de leur côté nous en apporter une autre.

Compte tenu de la nature de la déclaration unilatérale d'indépendance et des effets que celle-ci prétend produire, il est évident que les paramètres juridiques de référence doivent être cherchés dans les normes régissant la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État, et plus particulièrement dans le *principe de l'égalité souveraine des États*, proclamé solennellement dans la Charte des Nations Unies et dans la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, et réitéré dans bon nombre d'instruments internationaux de portée générale, notamment l'Acte final d'Helsinki. Il s'agit là, sans aucun doute, d'un principe fondamental du droit international contemporain, qui constitue l'un des fondements du système juridique et politique international en vigueur, et qui contribue décisivement à garantir la paix et la sécurité dans les relations internationales.

Logiquement, ce principe a été au coeur de la question du Kosovo, et, comme nous aurons l'occasion de le développer plus loin dans ces pages, sa sauvegarde apparaît comme une constante dans les différentes actions mises en oeuvre par la communauté internationale pour apporter une réponse à la crise qui, depuis les années quatre-vingt-dix du siècle dernier, secoue cette province serbe. Ainsi, l'on ne peut oublier que le Conseil de sécurité lui-même a réitéré les références au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie et des autres États de la région dans les différentes déclarations qu'il a faites dans le cadre de ses efforts constants pour régler la situation au Kosovo.

---

<sup>17</sup> Cf. notamment l'article 6 de la Constitution de la République fédérale de Yougoslavie, qui se réfère uniquement à la province autonome du Kosovo-Metohija (« Autonomous Province of Kosovo and Metohia ») comme une forme d'autonomie territoriale (« form of territorial autonomy »).

<sup>18</sup> Comme cela a été signalé plus haut, cette Constitution reconnaît bien un système de *sécession constitutionnelle*, mais seulement pour le Monténégro.

<sup>19</sup> Cf. notamment les articles 181 et 182 de la Constitution de 2006, qui doivent être lus ensemble. En vertu de l'article 182, le Kosovo n'est qu'une province autonome, dont « [t]he substantial autonomy [of the Autonomous province of Kosovo and Metohija] shall be regulated by the special law which shall be adopted in accordance with the proceedings envisaged for amending the Constitution ». Il convient d'y ajouter, en raison de sa signification, la déclaration suivante, contenue dans le préambule de la Constitution : « (...) the Province of Kosovo and Metohija is an integral part of the territory of Serbia, that it has the status of a substantial autonomy within the sovereign state of Serbia and that from such status of the Province of Kosovo and Metohija follow constitutional obligations of all state bodies to uphold and protect the state interest of Serbia in Kosovo and Metohija in all internal and foreign political relations ».

14.- Toutefois, il n'est pas moins vrai que le même Conseil de sécurité a modulé l'application de ce principe à la Serbie (auparavant République fédérale de Yougoslavie, puis Serbie-et-Monténégro), en décidant, dans le cadre du chapitre VII de la Charte, de mettre en place un régime d'administration internationale du Kosovo, tel que prévu dans la résolution 1244 (1999).

En effet, suite à la suspension, par le président Milosevic, du statut d'autonomie de la province du Kosovo en 1989, les mesures parallèles qui ont touché plus particulièrement la population albano-kosovare ont gravement déstabilisé ce territoire. Les faits qui s'ensuivirent, notamment les graves attentats contre la minorité albano-kosovare commis par les autorités et l'armée de la République fédérale de Yougoslavie, ainsi que la déclaration d'indépendance de 1991 et la création de l'Armée de libération du Kosovo (UÇK), ont engendré une spirale de confrontation et de violence qui a débouché sur un conflit armé intérieur, pouvant être qualifié de menace contre la paix et la sécurité internationales. Inutile ici d'insister ou de se prononcer sur la réaction de la communauté internationale, et notamment sur l'usage de la force par un groupe d'États. Il est nécessaire en revanche d'attirer l'attention sur le fait que, en réponse à cette situation constituant une grave violation du droit international, en particulier des droits de l'homme, du droit international humanitaire et des droits des minorités, le Conseil de sécurité a mis en place un régime d'administration internationale du Kosovo, dont le mandat et les objectifs sont multiples.

Ce régime d'administration internationale a sensiblement limité les compétences souveraines que les autorités de ce qui était alors la RFY (aujourd'hui la Serbie) pouvaient exercer sur le territoire du Kosovo. Ces autorités ont même été remplacées par un système institutionnel complexe, au sommet duquel se trouve *la présence internationale, civile et de sécurité*, constituée à cet effet. Parallèlement, un système provisoire d'administration autonome a été créé, au centre duquel se trouvent les *institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo*, qui exercent leurs fonctions d'administration autonome sous la supervision et le contrôle de la communauté internationale, représentée par la *présence internationale civile*, conduite par la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies pour le Kosovo (MINUK).

Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'un régime transitoire d'administration internationale, qui inclut un régime provisoire d'administration autonome mis en place par le Conseil de sécurité des Nations Unies et soumis à la supervision de cet organe international, qui a répondu de la sorte à la grave rupture de la paix et de la sécurité internationales constatée au Kosovo, et qui a donc agi dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Il en ressort que le Conseil de sécurité joue un rôle central et que, par conséquent, les décisions fondamentales qu'il a adoptées dans ce contexte (cf. notamment résolution 1244 et suivantes) deviennent les principaux instruments juridiques à prendre en compte pour évaluer la conformité au droit international de la DUI du Kosovo dans le cadre de notre troisième approche, à savoir : l'existence possible d'un régime juridique *ad hoc* applicable à la situation du Kosovo, qui permettrait éventuellement d'exclure l'application des normes et des principes de droit international généralement applicables.

15.- Or, là encore nous ne voyons pas que de cette perspective la situation au Kosovo puisse se bénéficier d'une exception concernant l'obligation de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie. Au contraire, même s'il est vrai que l'exercice des compétences souveraines par la Serbie est limité au maximum, il n'en est pas moins vrai que la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie est maintenue à tout moment et qu'elle constitue, comme nous le verrons par la suite, un *præius* pour l'établissement d'un régime d'administration internationale et d'un régime provisoire d'administration autonome du Kosovo. Cette exigence, expressément mentionnée dans la résolution 1244 (1999), a été prise en compte de façon constante et répétée par la communauté internationale dans le cadre de son action au Kosovo, et cela s'est traduit non seulement en termes des normes adoptées, mais aussi, plus important encore, dans les activités mises en oeuvre par la MINUK et les autres composantes de la présence internationale au Kosovo bénéficiant de l'aval du Conseil de sécurité.

Par conséquent, cette troisième approche ne nous permet pas non plus de reconnaître, de prime abord, la conformité au droit international de la DUI des PISG, puisque l'effet que poursuit ladite DUI (soit la constitution d'un État indépendant au Kosovo) contredit clairement la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie, auxquelles le Conseil de sécurité et d'autres instances internationales font référence de façon réitérée.

16.- C'est un fait, pourtant, que le Conseil de sécurité lui-même, dans le cadre du chapitre VII de la Charte, a souhaité octroyer aux institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, ou a approuvé que leur soit octroyé, un large ensemble de compétences. Et il a agi de la sorte en vue d'atteindre deux objectifs clairement définis : en premier lieu, permettre au régime d'administration autonome de rendre possible sur le territoire du Kosovo la cohabitation pacifique de toutes les communautés y étant traditionnellement installées ; en second lieu, favoriser un processus d'institutionnalisation de l'administration autonome de cette province serbe, afin de lancer un processus de négociation entre les parties concernées en vue de déterminer le statut futur du Kosovo. Le Conseil de sécurité souhaitait ainsi mettre un terme au conflit existant sur ce territoire, conflit susceptible, sans aucun doute, de déstabiliser la région et de menacer la paix et la sécurité internationales dans les Balkans occidentaux.

Il s'agit là de la dernière dimension, finaliste celle-ci, qu'il nous reste à analyser afin de pouvoir répondre à la question formulée par l'Assemblée générale. À cet égard, l'Espagne tient à rappeler que, sur ce point également, la conformité au droit international de la DUI doit être évaluée en fonction des normes et des principes auxquels il a été fait référence précédemment, et plus particulièrement la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et ses développements ultérieurs.

17.- En ce sens, il est indéniable que les PISG du Kosovo sont mises en place comme des « institutions » ou des « autorités » opérant dans une province serbe, avec l'aval de la communauté internationale et du Conseil de sécurité,

en vue de parvenir à l'établissement d'un régime d'administration autonome du Kosovo le plus large possible. Les compétences qui leur sont attribuées en vertu de la résolution 1244 (1999) sont définies, pour l'essentiel, dans un large cadre de normes approuvées par la MINUK, ainsi que dans le *Cadre constitutionnel* du Kosovo. Nous pouvons déduire de cet ensemble de normes qu'il s'agit de compétences appelées à opérer exclusivement à un niveau interne, et il convient de souligner que, même si elles couvrent un champ d'action très large, elles correspondent en général aux compétences qui sont reconnues aux autorités, aux institutions et aux pouvoirs d'administration autonome territoriale dans les États dotés d'une structure complexe. Il faut ajouter par ailleurs que ces institutions exercent les compétences qui leur sont attribuées sous le contrôle et la supervision de la MINUK, à laquelle revient l'ultime décision.

En revanche, il est important de souligner que les PISG sont dépourvues de compétences à portée internationale, qui pourraient permettre de déduire qu'on leur suppose une capacité juridique et internationale ou qu'un certain statut international leur est accordé, ne serait-ce qu'à l'état embryonnaire. Cette absence de compétence pour réaliser une activité (entretenir des relations internationales) qui est le propre d'un État souverain a été par ailleurs soulignée à plusieurs reprises par la MINUK et par d'autres organismes internationaux.

En conséquence, l'attribution de compétences aux PISG ne permet pas non plus de conclure que la communauté internationale, et en particulier le Conseil de sécurité, aient voulu exclure l'intégrité territoriale et la souveraineté de la Serbie dans la question du Kosovo, ce pour deux raisons fondamentales :

- i) les compétences attribuées aux PISG sont des compétences internes, sans aucune portée internationale ;
- ii) ces compétences sont exercées par les PISG dans le cadre du régime d'administration internationale et d'administration autonome défini dans la résolution 1244 (1999). Cela signifie que ces compétences sont exercées *au sein* de la Serbie, seul sujet de droit international défini comme cadre de référence dans ladite résolution et dans tout le système articulé autour de celle-ci.

18.- Toutefois, bien que ces institutions soient clairement et exclusivement constituées comme des autorités internes, il est indéniable que le Conseil de sécurité a légitimé la participation des PISG au processus visant à déterminer le statut futur du Kosovo de façon définitive. Nous devons donc nous demander si cela confère à ces institutions une quelconque compétence ou un pouvoir spécifique à prendre en compte afin d'évaluer la conformité au droit international de la DUI.

La réponse à cette question doit être négative, compte tenu de la nature et de la structure du processus défini en vertu de la résolution 1244 (1999), fondé sur la négociation entre les parties concernées et sur la nécessité de parvenir à une solution communément acceptée par lesdites parties, ce qui requiert nécessairement l'accord entre les parties, indépendamment de la façon dont il pourrait être exprimé, et exclut toute solution unilatérale, quelle que soit la partie prenant cette décision. Par conséquent, ce n'est parce que la

participation des PISG au processus est légitimée que le pouvoir d'y mettre fin de façon unilatérale leur est reconnu, et, partant, cela ne suffit pas non plus pour exclure l'application du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie dans la question du Kosovo.

19.- Ainsi, même si l'on considère l'existence d'un régime juridique *ad hoc* applicable au Kosovo, il est impossible de conclure que ce même régime puisse permettre d'exclure, dans ce cas concret, l'application des normes et des principes généraux, d'où l'impossibilité de conclure à la conformité au droit international de la DUI. Au contraire, ce régime spécial se limite à mettre en place un processus rendant possible, par le biais de négociations entre les parties concernées, la détermination d'une solution communément acceptée sur le statut futur du Kosovo. En attendant de parvenir à cette solution, le régime juridique *ad hoc* défini par la résolution 1244 (1999) pour le Kosovo, n'offre une couverture juridique que pour le maintien d'un régime intérimaire d'administration internationale et d'un régime provisoire d'administration autonome du Kosovo au sein de la Serbie et, partant, dans le respect total de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de cet État.

Enfin, il convient d'ajouter que ce processus, mis en place par le Conseil de sécurité et soumis à la supervision de cet organe international, ne peut être modifié ni altéré de façon unilatérale par aucune des parties sans le consentement préalable du Conseil de sécurité, ce qui nous permet encore de remettre en question la conformité de la DUI au droit international, dans la mesure où, en voulant mettre fin de façon unilatérale au processus visant à déterminer le statut futur du Kosovo, celle-ci entre en contradiction avec les décisions adoptées par le Conseil de sécurité et que, dans ce cadre, elle remet en cause le rôle du Conseil en tant qu'organe auquel la communauté internationale attribue « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales »<sup>20</sup>.

### **III.- LE PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ ET D'INTÉGRITÉ TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

#### **1.- SOUVERAINETÉ ET INTÉGRITÉ TERRITORIALE DE L'ÉTAT DANS LE DROIT INTERNATIONAL CONTEMPORAIN**

##### **1.1.- Reconnaissance normative et portée du principe**

20.- Comme nous l'avons souligné précédemment, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie et des autres États de la région constitue un axe directeur de la résolution 1244 (1999), sur laquelle le Conseil de sécurité base son action dans l'affaire du Kosovo.

---

<sup>20</sup> Cf. art. 24.1 de la Charte des Nations Unies.

Or, la DUI des PISG du Kosovo prétend produire un effet ayant une incidence négative sur la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie. Il convient donc d'analyser tout d'abord la façon dont le droit international général fait référence à ces deux éléments, et de rappeler la valeur normative, dans ce système juridique, du (ou des) principe(s)<sup>21</sup> sur lequel (ou lesquels) lesdits éléments s'appuient.

Cet exercice est sans aucun doute d'une grande importance et d'une grande utilité. Il nous renvoie en effet à la *Charte des Nations Unies*, ainsi qu'à la *Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, approuvée par la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970, qui, au paragraphe 3 de ses dispositions générales, proclame formellement que « [l]es principes de la Charte qui sont inscrits dans la Déclaration constituent des principes fondamentaux de droit international, et demande en conséquence à tous les États de s'inspirer de ces principes dans leur conduite internationale et de développer leurs relations mutuelles sur la base du respect rigoureux desdits principes ».

21.- Certes, la Charte des Nations Unies ne mentionne pas explicitement « un principe de souveraineté et d'intégrité territoriale de l'État », mais il n'est pas moins vrai qu'elle proclame, en son article 2.1 que « [l]'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ». Or, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États s'inscrit nécessairement dans le contenu de cet article, et, il est habituel que le principe générique de l'égalité souveraine des États, réduit à son essence, puisse aussi être énoncé comme le principe qui défend la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État.

22- Par ailleurs, la Déclaration annexée à la résolution 2625 (XXV) rend parfaitement compte de l'importance que le droit international contemporain accorde au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État. Il suffit ainsi de signaler que ces deux éléments y sont explicitement mentionnés à quatre reprises, comme indiqué ci-dessous :

- i) Dans le *Préambule de la Déclaration*, l'Assemblée générale réaffirme « conformément à la Charte, l'importance fondamentale de l'égalité souveraine ». Elle y rappelle également « le devoir des États de s'abstenir, dans leurs relations internationales, d'user de contrainte d'ordre militaire, politique, économique ou autre, dirigée contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale de tout État », et se montre convaincue que « que toute tentative visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un État ou d'un pays ou à porter atteinte à son indépendance politique est incompatible avec les buts et principes de la Charte ».
- ii) Proclamation du *principe de l'égalité souveraine des États*, dont le contenu substantif est développé comme suit :

---

<sup>21</sup>D'après la Cour, les principes sont « des règles du droit international pour lesquelles l'appellation de principes peut être justifiée en raison de leur caractère plus général et plus fondamental » : *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 12 octobre 1984 (fond), C.I.J. Recueil 1984, par. 79.

« Tous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature.

En particulier, l'égalité souveraine comprend les éléments suivants :

- a. Les États sont juridiquement égaux ;
  - b. Chaque État jouit des droits inhérents à la pleine souveraineté ;
  - c. Chaque État a le devoir de respecter la personnalité des autres États ;
  - d. L'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'État sont inviolables ; (...) ».
- iii) Proclamation du *principe sur le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force*, avec une référence expresse à l'interdiction « de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ».
- iv) Proclamation du *principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes*, où est il expressément précisé que « [t]out État doit s'abstenir de toute action visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un autre État ou d'un autre pays ». Une clause de sauvegarde est ajoutée, en vertu de laquelle « [r]ien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant ».

Il faut enfin ajouter à ces références explicites la référence implicite au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale contenue dans la résolution 2625, qui, quand elle proclame le *principe de non-intervention* commence ainsi : « [a]ucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international ».

23.- L'importance de ces références constantes à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'État dans cette déclaration se révèle dans toute son ampleur si l'on considère que les principes proclamés par la résolution 2625 (XXV) expriment des valeurs juridiques et des règles d'organisation incontournables qui, en raison de leur contenu normatif coutumier, occupent une place centrale dans le système juridique international, et qui non seulement constituent le cadre normatif général du droit international contemporain mais en sont également le principal signe d'identité.

Par ailleurs, la valeur essentielle reconnue à la souveraineté et à l'intégrité territoriale dans cette déclaration se voit renforcée si l'on tient compte du fait que ces éléments sont intégrés de façon transversale dans l'ensemble de ses principes fondamentaux. En effet, comme le précise la résolution 2625

(XXV), tous les principes proclamés dans la Déclaration « sont liés entre eux et chaque principe doit être interprété dans le contexte des autres principes »<sup>22</sup>.

24.- De ce point de vue, la reconnaissance explicite de la souveraineté et de l'intégrité territoriale revêt une signification particulière quand elle est reliée au principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples, un principe profondément novateur, qui a été amplement et progressivement développé dans le cadre de la résolution 2625 (XXV), et qui, pourtant, proclame et garantit expressément ces deux éléments. Certes, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale est relié dans ce paragraphe de la *Déclaration* à une référence à « tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur ». Mais cela ne réduit en rien l'importance et le contenu essentiel de cette proclamation.

En effet, si l'on analyse cette clause en s'appuyant sur les travaux préparatoires de la résolution 2625 (XXV) et sur l'interprétation contextuelle de cette dernière en fonction des autres dispositions de la Déclaration, y compris celles faisant référence au principe spécifique dont il est ici question, il est impossible de conclure que le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État doive céder face à un hypothétique droit à l'autodétermination exercé dans le cadre d'un acte unilatéral, et que l'exercice de ce droit hypothétique ait des répercussions sur le plan de la subjectivité internationale.

Cette idée se trouve en outre renforcée par la doctrine sur la portée du droit à l'autodétermination des peuples, définie par divers comités chargés de la protection des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies, notamment le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Cette doctrine peut être résumée ainsi :

- i) « Ce droit [à l'autodétermination], et les obligations correspondantes qui ont trait à sa mise en oeuvre, sont indissociables des autres dispositions du Pacte et des règles de droit international »<sup>23</sup>, et il doit être rattaché aux autres instruments internationaux relatifs à l'autodétermination des peuples, notamment la *Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Il faut en outre tenir compte du fait que la CIJ a elle-même conclu que les principes d'égalité souveraine, d'interdiction de l'emploi de la force ou de la menace de la force et de non-intervention se superposent jusqu'à un certain point et qu'ils doivent être interprétés ensemble. Cf. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986 (fond), C.I.J. Recueil 1986, par. 202 et sq., 212 et sq., et 242.

<sup>23</sup> Comité des droits de l'homme : *Observation générale n° 12, Article premier (Droit à l'autodétermination)*, par. 2, *in fine*, 1984. Cf. aussi par. 6, *in fine*.

<sup>24</sup> *Ibid.* par. 2. C'est également ainsi que doit être comprise la *Recommandation générale XXI concernant le droit à l'autodétermination*, approuvée en 1996 par le Comité pour

- ii) Le droit à l'autodétermination présente un double aspect, intérieur et extérieur<sup>25</sup>.
- iii) « [L]e droit international ne reconnaît pas de droit général des peuples de déclarer unilatéralement faire sécession par rapport à un État »<sup>26</sup>.

Il faut enfin ajouter, en raison de l'importance qu'il revêt dans la question qui nous intéresse, l'avis exprimé par la *Commission Badinter* qui, concernant le droit à l'autodétermination des anciennes républiques de la fédération yougoslave, a déclaré ceci : « Il est toutefois bien établi que, quelles que soient les circonstances, le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières existant au moment des indépendances (*uti possidetis juris*) sauf en cas d'accord contraire de la part des États concernés »<sup>27</sup>.

25.- En résumé, il ne fait aucun doute que le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État fait partie du noyau substantiel et indérogeable des principes fondamentaux du droit international proclamés dans la Charte des Nations Unies et dans la résolution 2625 (XXV).

Par ailleurs, la résolution 2625 n'est pas un élément isolé. Au contraire, elle s'inscrit dans une pratique consolidée des Nations Unies substantiellement cohérente avec son contenu. Nous pouvons ainsi rappeler, à titre d'exemple,

---

l'élimination de la discrimination raciale, qui renvoie constamment à la Charte des Nations Unies et à la résolution 2625 (XXV). Cf. par.2, 3 et 6.

<sup>25</sup>Cf. en particulier la *Recommandation générale XXI* du CEDR, qui, au paragraphe 4, affirme ceci : « En ce qui concerne l'autodétermination des peuples, deux aspects doivent être distingués. Le droit à l'autodétermination comporte un aspect intérieur, qui est le droit de tous les peuples de poursuivre librement leur développement économique, social et culturel sans ingérence extérieure. À cet égard, il existe un lien avec le droit de tout citoyen de prendre part à la conduite des affaires publiques à tous les échelons, conformément au paragraphe c) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En conséquence, les gouvernements doivent représenter l'ensemble de la population, sans distinction de race, de couleur, d'origine ou d'appartenance nationale ou ethnique. L'aspect extérieur de l'autodétermination est que tous les peuples ont le droit de déterminer librement leur statut politique et leur place dans la communauté internationale sur la base du principe de l'égalité des droits et ainsi que l'illustrent la libération des peuples du colonialisme et l'interdiction de la soumission des peuples à la sujétion, la domination et l'exploitation étrangères ». C'est dans le cadre de l'aspect intérieur du concept d'autodétermination que doit être comprise la référence faite par le Comité des droits de l'homme au paragraphe 4 de son *Observation générale* n° 12, quand il affirme que les États parties, quand ils informent le Comité sur l'application de l'article 1.2 du Pacte, « devraient décrire les procédures constitutionnelles et politiques qui permettent d'exercer ce droit dans les faits ». Cf. aussi par. 6 de l'*Observation générale*.

<sup>26</sup>CERD : *Recommandation générale XXI*, par. 6. Cette conclusion est particulièrement significative, car le CERD émet cette recommandation générale après avoir constaté que « les groupes ou minorités ethniques ou religieuses mentionnent fréquemment le droit à l'autodétermination comme fondement de la revendication d'un droit à la sécession » (par.1). Il convient également de considérer que l'*Observation générale* n° 12 du Comité des droits de l'homme précise par ailleurs ceci : « en particulier, les États doivent s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures d'autres États et, ainsi, de compromettre l'exercice du droit à l'autodétermination » (par.6).

<sup>27</sup> Commission d'arbitrage sur l'ex-Yougoslavie, Avis n° 2, 11 janvier 1992, in RGDIP, 1992, p. 266.

les résolutions de l'Assemblée générale, citées dans son Préambule, ou encore d'autres résolutions préalables, comme la résolution 2131 (XX)<sup>28</sup>, du 21 décembre 1965 et la résolution 2160 (XXI)<sup>29</sup>, du 30 novembre 1966. D'autres résolutions postérieures, contenant des déclarations de principes, vont également dans le même sens. C'est le cas, notamment, de la résolution 50/6, du 9 novembre 1995, contenant la « Déclaration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies », qui, bien entendu, réaffirme, vingt-cinq ans plus tard, les principes énoncés en 1970.

26.- De plus, la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale en tant qu'éléments fondamentaux du système international apparaît également dans des instruments d'origines diverses, émis en dehors de l'Organisation des Nations Unies, parmi lesquels il convient tout d'abord de citer, en raison de leur importance, les instruments émanant de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

De ce point de vue, il suffit de rappeler ici que l'Acte final d'Helsinki, du 1er août 1975, a confirmé l'*opinio juris* selon laquelle la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État est un principe en vigueur dans les relations mutuelles entre les États participant à cette Conférence (tous européens, à l'exception du Canada et des États-Unis d'Amérique), en confirmant que « [l]es États participants respectent mutuellement leur égalité souveraine et leur individualité ainsi que tous les droits inhérents à leur souveraineté et englobés dans celle-ci, y compris, en particulier, le droit de chaque État à l'égalité juridique, à l'intégrité territoriale, à la liberté et à l'indépendance politique »<sup>30</sup>.

Cette approche a été réitérée dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, dans laquelle les États participants de l'OSCE déclarent : « [n]ous sommes résolus à coopérer pour défendre les institutions démocratiques contre des activités menées en violation de l'indépendance, de l'égalité souveraine ou de l'intégrité territoriale des États participants »<sup>31</sup>.

Enfin, nous ne pouvons pas non plus oublier que le Traité de l'Union européenne, bien que de façon implicite, a également ratifié ces principes en définissant les objectifs de la PESC, parmi lesquels se trouvent notamment « le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale,

---

<sup>28</sup> « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté ».

<sup>29</sup> « Stricte observation de l'interdiction de recourir à la menace ou l'emploi de la force dans les relations internationales et du droit des peuples à l'autodétermination ».

<sup>30</sup> Cf. a).I. Également : a).II (« Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force »), a).III (« Inviolabilité des frontières ») et a).IV (« Intégrité territoriale des États »), de l'Acte final d'Helsinki. Il est inutile de préciser plus amplement l'importance de l'Acte final d'Helsinki, puisqu'il suffit de rappeler que la CIJ y a fait référence pour prouver l'existence des principes d'interdiction de l'emploi de la menace ou de la force et de non-intervention dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986 (fond), C.I.J. Recueil 1986, par. 204 et 292. 5), 189 et 264. Tout aussi important, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1244 (1999), a aussi fait référence à cet instrument pour renforcer l'obligation de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie (10<sup>ème</sup> paragraphe du Préambule).

<sup>31</sup> p. 8, [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_fr.pdf).

conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures »<sup>32</sup>.

27.- Au vu de ces considérations, nous devons conclure que la souveraineté et les droits qui lui sont inhérents, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et l'égalité formelle représentent bien le statut juridique de l'État dans le système juridique international contemporain, un statut juridique qui perdure et d'une grande consistance<sup>33</sup>, auquel l'on ne peut renoncer dans les relations internationales et dont, par conséquent, l'on doit tenir pleinement compte dans la présente procédure consultative.

### 1.2.- La pratique du Conseil de sécurité

28.- Compte tenu de ce qui précède, il est particulièrement important de comparer ces conclusions avec la réalité de la pratique internationale. Il est notamment utile et opportun d'analyser la pratique du Conseil de sécurité dans d'autres situations semblables à celles qui, pendant les années quatre-vingt-dix du siècle dernier, ont conduit le Conseil de sécurité à se saisir de la question du Kosovo afin d'exercer « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » que lui reconnaît la Charte des Nations Unies (art.24.1). Cette analyse s'avère en outre particulièrement intéressante pour définir la place qui revient à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'État dans le système international, puisque, en vertu de l'article 24.2 de la Charte « [d]ans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ».

29.- D'un point de vue général, nous devons affirmer que, quand le Conseil de sécurité s'est vu confronté à des situations de nature à menacer la paix et la sécurité internationales, il s'est montré respectueux du principe de souveraineté et d'intégrité territoriale de l'État. C'est ce qui s'est produit dans les cas où l'emploi de la force par un autre État était flagrant, comme à Chypre, dans les territoires arabes occupés, au Nicaragua ou au Koweït. À chaque fois, le Conseil de sécurité a appliqué ce principe de façon constante et uniforme<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Traité de l'Union européenne, Art. 11.

<sup>33</sup> Ces éléments ont en effet été définis il y a très longtemps, comme le montre la jurisprudence internationale. Cf. à titre d'exemple : *Island of Palmas Case (Netherlands/United States of America)*, Award of 4 April 1928, R.S.A., vol. II, p. 838: "Sovereignty in the relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State. The development of the national organisation of States during the last few centuries and, as a corollary, the development of international law, have established this principle of the exclusive competence of the State in regard to its own territory in such a way as to make it the point of departure in settling most questions that concern international relations". Cf. aussi *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, arrêt du 9 avril 1949 (fond), C.I.J. Recueil 1949, p. 35 : « Entre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux ».

<sup>34</sup> Voir les références suivantes (liste non exhaustive) : A) Pour les territoires arabes occupés : *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. Recueil 2004, par.71-78, 120-122 et 162. B)

30.- Dans le cadre de l'étude de la question du Kosovo, étant donné qu'il s'agit d'un conflit non international, il est particulièrement intéressant d'examiner la pratique du Conseil de sécurité à l'égard des conflits armés internes qui, de l'avis de celui-ci, ont mis en danger la paix et la sécurité internationales, l'obligeant de la sorte à intervenir et à s'impliquer dans la recherche d'une solution. Ces cas ne sont pas rares, et, parfois, la détérioration de la situation a valu aux États concernés leur inclusion dans la liste des États défailants, au sein desquels le principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale est mis à dure épreuve.

Ainsi, au cours des deux dernières décennies, le Conseil de sécurité a suivi de près plusieurs conflits armés non internationaux qui ont coïncidé dans le temps avec les différentes phases du conflit de l'ex-Yougoslavie. C'est le cas de l'Afghanistan, de la République démocratique du Congo, de la Somalie et du Soudan. Dans tous ces conflits, le Conseil de sécurité a constaté et condamné les graves atteintes aux droits de l'homme et au droit international humanitaire commises par les parties, les groupes et les factions en lutte, qui se sont livrés, entre autres, à toutes sortes d'abus et de crimes contre la population civile, en particulier à l'encontre des personnes les plus vulnérables, ou encore qui ont perpétré des actes de terrorisme aveugle<sup>35</sup>. Il a également constaté et dénoncé les crises et les catastrophes humanitaires, qui se traduisent essentiellement par d'énormes pertes en vies humaines et des dommages matériels généralisés, et qui sont la conséquence de la prolongation *sine die* de ces conflits, des obstacles dressés par les partis en lutte pour empêcher l'accès et

---

Pour l'affaire du Nicaragua : *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986 (fond), C.I.J. Recueil 1986, par. 204 et 292. 5), 189 et 264. C) Pour la question du Koweït : les résolutions 660 (1990), 661 (1990), 665 (1990) et 678 (1990) du Conseil de sécurité des Nations Unies. D) Sur la question de Chypre, la position du Conseil de sécurité reste inchangée depuis 1964 : préserver la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'île ; rejeter toute tentative de division de l'île ou d'unification avec un autre pays, quel qu'il soit ; ne pas reconnaître le *statu quo* créé par l'invasion turque de l'île ; et défendre l'idée d'un État chypriote doté d'une souveraineté, d'une personnalité internationale et d'une citoyenneté uniques, dont l'indépendance et l'intégrité territoriale soient garanties en excluant l'union totale ou partielle avec tout autre État, ainsi que toute forme de partition ou de sécession (résolution 186 (1964). Cf. aussi les résolutions 939 (1994), 1217 (1998), 1251 (1999), 1818 (2008) et 1847 (2008).

<sup>35</sup> Voir les résolutions et déclarations du président du Conseil (liste non exhaustive) : A) Pour l'Afghanistan : résolutions 1193 (1998), 1214 (1998), 1267 (1999), 1333 (2000) et 1806 (2008) ; déclarations du 6 avril 1998 (S/PRST/1998/9), du 14 juillet 1998 (S/PRST/1998/22) et du 23 août 2005 (S/PRST/2005/40). B) Pour la République démocratique du Congo : résolutions 1355 (2001), 1417 (2002), 1445 (2002), 1493 (2003) et 1565 (2004) ; déclarations du 13 juillet 1998 (S/PRST/1998/20), du 31 août 1998 (S/PRST/1998/26), du 11 décembre 1998 (S/PRST/1998/36), du 18 octobre 2002 (S/PRST/2002/27) et du 13 juillet 2005 (S/PRST/2005/31). C) Pour la Somalie : résolutions 794 (1992), 897 (1994), 923 (1994), 1814 (2008) et 1863 (2009) ; déclarations du 29 juin 2000 (S/PRST/2000/22), du 30 avril 2007 (S/PRST/2007/13), du 14 juin 2007 (S/PRST/2007/19) et du 30 octobre 2008 (S/PRST/2008/41). D) Pour le Soudan : résolutions 1556 (2004), 1564 (2004), 1590 (2005), 1591 (2005), 1593 (2005), 1663 (2006), 1713 (2006), 1714 (2006) et 1828 (2008) ; déclarations du 25 mai 2004 (S/PRST/2004/18), du 13 octobre 2005 (S/PRST/2005/48), du 25 avril 2006 (S/PRST/2006/17), du 2 octobre 2007 (S/PRST/2007/35), du 16 juin 2008 (S/PRST/2007/21) et du 16 juillet 2008 (S/PRST/2008/27).

l'assistance humanitaire aux populations civiles, ainsi que de l'accumulation de graves violations du droit international humanitaire<sup>36</sup>.

De même, le Conseil de sécurité a constaté à maintes reprises l'incapacité des autorités de ces États à exercer un réel contrôle sur la totalité de leur territoire et à y garantir l'ordre et la sécurité<sup>37</sup>. Il n'a cessé de solliciter la coopération des États membres de l'Organisation, ainsi que des organisations régionales concernées, pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales dans les zones concernées, leur demandant notamment de contribuer, avec des moyens économiques, matériels et humains, à la création d'autorités locales et au renforcement des capacités de celles-ci, en leur sollicitant aussi d'apporter d'autres contributions<sup>38</sup>.

31.- Quand il s'est vu confronté à ces situations, le Conseil de sécurité a défendu à outrance, comme un *prius* irréfutable, le principe de souveraineté, d'intégrité territoriale, d'indépendance politique et d'unité, tant pour les États plongés dans ces conflits, que pour les États voisins quand cela est apparu nécessaire<sup>39</sup>. Il s'agit presque d'une formule de style dans la pratique du

---

<sup>36</sup> Voir les résolutions et les déclarations du président du Conseil (liste non exhaustive) : A) Pour l'Afghanistan : résolutions 1193 et 1214 (1998) ; déclarations du 23 mars 1994 (S/PRST/1994/12), du 16 avril 1997 (S/PRST/1997/55), du 6 avril 1998 (S/PRST/1998/9), du 6 août 1998 (S/PRST/1998/24), du 25 octobre 1999 (S/PRST/1999/29) et du 7 avril 2000 (S/PRST/2000/12). B) Pour la République démocratique du Congo : résolutions 1468 (2003) et 1856 (2008). C) Pour la Somalie : résolutions 733 (1992), 746 (1992), 1801 (2008), 1814 (2008) et 1863 (2009) ; déclarations du 15 mars 2006 (S/PRST/2006/11) et du 19 décembre 2007 (S/PRST/2007/49). D) Pour le Soudan : résolution 1556 (2004) ; déclarations de la Présidence du 25 mai 2004 (S/PRST/2004/18), du 21 décembre 2005 (S/PRST/2005/67) et du 11 janvier 2008 (S/PRST/2008/1).

<sup>37</sup> Voir les résolutions et les déclarations du président du Conseil (liste non exhaustive) : A) Pour l'Afghanistan : résolutions 1536 (2004), 1563 (2004), 1623 (2005), 1806 (2008) et 1817 (2008) ; déclarations du 18 juin 2003 (S/PRST/2003/7) et du 6 avril 2004 (S/PRST/2004/9). B) Pour la République démocratique du Congo : résolutions 1399 (2002) et 1756 (2007) ; déclarations du 7 juin 2004 (S/PRST/2004/19) et du 25 janvier 2006 (S/PRST/2006/4). C) Pour le Soudan : résolution 1556 (2004) ; déclarations du 25 mai 2004 (S/PRST/2004/18) et du 13 octobre 2005 (S/PRST/2005/48).

<sup>38</sup> Voir les résolutions et les déclarations du président du Conseil (liste non exhaustive) : A) Pour l'Afghanistan : résolutions 1076 (1996), 1378 (2001), 1401 (2002), 1471 (2003) et 1746 (2007). B) Pour la République démocratique du Congo : résolution 1671 (2006). C) Pour la Somalie : résolutions 733 (1992), 746 (1992), 794 (1992), 1772 (2007) et 1863 (2009) ; déclaration du 28 mars 2002 (S/PRST/2002/8).

<sup>39</sup> Voir les résolutions et les déclarations du Président du Conseil (liste non exhaustive) : A) Pour l'Afghanistan : cf. résolutions 1076 (1996) à 1833 (2008) portant sur ce conflit ; déclarations du 11 août 1994 (S/PRST/1994/43), du 30 novembre 1994 (S/PRST/1994/77), du 15 février 1996 (S/PRST/1996/6), du 30 septembre 1996 (S/PRST/1996/40), du 6 avril 1998 (S/PRST/1998/9), du 14 juillet 1998 (S/PRST/1998/22) et du 11 juillet 2008 (S/PRST/2008/26). B) Pour la République démocratique du Congo : cf. résolutions 1234 (1999) à 1857 (2008) portant sur ce conflit ; déclarations du 19 novembre 2003 (S/PRST/2003/21), du 14 mai 2004 (S/PRST/2004/15) et du 21 octobre 2008 (S/PRST/ 2008 /38). C) Pour la Somalie : cf. résolution 897 et résolutions 1744 (2007) à 1863 (2009) portant sur ce conflit ; déclarations du 15 mars 2006 (S/PRST/2006/11) et du 19 décembre 2007 (S/PRST/2007/49). D) Pour le Soudan : cf. résolutions 1547 (2004) à 1841 (2008) ; déclarations du 2 août 2005 (S/PRST/2005/38), du 11 avril 2006 (S/PRST/2006/16), du 25 avril 2006 (S/PRST/2006/19) et du 13 mai 2008 (S/PRST/2008/15). Voir également le Rapport de la mission du Conseil du 15 juillet 2008 (S/2008/460). Ce document reflète très bien les tensions sécessionnistes qui s'exercent historiquement au Soudan, et l'insistance du Conseil de sécurité à obtenir l'avènement d'un Soudan uni et en paix.

Conseil, un élément habituel du préambule de ses résolutions, mais qui conserve toutefois une parfaite cohérence avec leur dispositif. En défendant la souveraineté et l'intégrité territoriale des États touchés par ces conflits, le Conseil de sécurité a fait abstraction de toute autre considération sur les causes ou l'origine des conflits, leur caractère endémique, la fragilité et l'incapacité des États impliqués dans ces conflits à exercer les compétences inhérentes à la souveraineté, et il n'a pas tenu compte non plus des risques que représentent ces conflits pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

À chaque fois, le Conseil de sécurité a soutenu qu'il fallait préserver le principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État, et il n'a pas manqué de rappeler aux États voisins l'obligation de non-ingérence dans les affaires intérieures des États concernés<sup>40</sup>. Sous son égide, toutes sortes de processus pacifiques de transition politique et d'accords de paix inclusifs ont été mis en place, fondés sur le dialogue, la conciliation des intérêts de toutes les parties en présence et l'instauration d'institutions démocratiques, l'objectif étant la stabilisation et la reconstruction de ces États<sup>41</sup>. Le Conseil a par ailleurs autorisé un nombre appréciable de missions de paix, qu'il a lui-même déployées ou qui ont été mises en place par les organisations régionales concernées, afin surtout d'accompagner ces processus de paix, d'accroître la sécurité sur le terrain, de fournir toute l'assistance possible et d'éviter des catastrophes humanitaires.

32.- Le Conseil de sécurité a suivi cette pratique dans tous les conflits internes survenus en Europe depuis les années quatre-vingt-dix du siècle dernier, et il a proclamé le principe de souveraineté et d'intégrité territoriale dans un nombre élevé de résolutions portant sur ces conflits.

Il a procédé de même, en général, dans le cadre du conflit de l'ex-Yougoslavie, soulignant, dans la résolution 855(1993) son adhésion « à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique de tous les États de la région », <sup>42</sup> et réaffirmant, dans la résolution 1022 (1995), « son attachement à

---

<sup>40</sup> Voir les résolutions et les déclarations du président du Conseil (liste non exhaustive) : A) Pour l'Afghanistan : résolutions 1076 (1996), 1193 (1998), 1214 (1998), 1453 (2002) et 1662 (2006) ; déclarations du 15 février 1996 (S/PRST/1996/6), du 30 septembre 1996 (S/PRST/1996/40), du 9 juillet 1997 (S/PRST/1997/35) et du 14 juillet 1998 (S/PRST/1998/22). B) Pour la République démocratique du Congo : résolutions 1468 (2003), 1484 (2003) et 1493 (2003) ; déclaration du 22 juin 2004 (S/PRST/2004/21). C) Pour la Somalie : résolutions 1425 (2002), 1474 (2003), 1519 (2003) et 1863 (2009). D) Pour le Soudan : résolutions 1556 (2004), 1574 (2004), 1590 (2005) et 1651 (2005).

<sup>41</sup> Voir les résolutions et les déclarations du président du Conseil (liste non exhaustive) : A) Pour l'Afghanistan : résolutions 1076 (1996), 1193 (1998), 1214 (1998), 1378 (2001), 1662 (2006), 1659 (2006) et 1746 (2007) ; déclarations du 16 avril 1997 (S/PRST/1997/20), du 15 juillet 2004 (S/PRST/2004/25), du 12 octobre 2004 ((S/PRST/2004/35), du 23 août 2005 (S/PRST/2005/40) et du 17 juillet 2007 (S/PRST/2007/27). B) Pour la République démocratique du Congo : résolutions 1417 (2002), 1445 (2002), 1635 (2005), 1693 (2006) et 1711 (2006). C) Pour la Somalie : résolutions 746 (1992), 751 (1992), 767 (1992), 1725 (2006), 1744 (2007), 1772 (2007), 1801 (2008), 1814 (2008) et 1863 (2009) ; déclarations du 11 novembre 2003 (S/PRST/2003/19), du 7 mars 2005 (S/PRST/2005/11), du 13 juillet 2006 (S/PRST/2006/31) et du 22 décembre 2006 (S/PRST/2006/59). D) Pour le Soudan : résolutions 1564 (2004), 1574 (2004), 1590 (2005) et 1812 (2008).

<sup>42</sup> Cf. également les résolutions 871 (1993) et 970 (1995).

un règlement politique négocié des conflits dans l'ex-Yougoslavie préservant l'intégrité territoriale de tous les États qui s'y trouvent, à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues »<sup>43</sup>. Fidèle à son approche, le Conseil a en particulier souligné la validité et l'application du principe de souveraineté et d'intégrité territoriale dans les différentes expressions de ce conflit, notamment dans le cas de la Bosnie-Herzégovine<sup>44</sup>, de la Croatie<sup>45</sup> et de la Macédoine<sup>46</sup>.

33.- C'est encore cette position qu'a adoptée le Conseil à l'égard des conflits internes survenus dans certains des États nés de la dissolution de l'Union soviétique. Ainsi, concernant le Haut-Karabakh, les résolutions 822 (1993), 874 (1993) et 884 (1993) réaffirment « la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République azerbaïdjanaise et de tous les autres États de la région », ainsi que « l'inviolabilité des frontières internationales »<sup>47</sup>. Pour ce qui est du Tadjikistan, dans la résolution 999 (1995), le Conseil réaffirme son attachement « à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République du Tadjikistan, ainsi qu'à l'inviolabilité de ses frontières », principe qu'il réitère dans un grand nombre de résolutions<sup>48</sup>.

Quant au conflit de la Géorgie, nombreuses sont les résolutions du Conseil dans lesquelles celui-ci défend la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État. Déjà dans la résolution 896 (1994), il « [d]emande à tous les

---

<sup>43</sup> Le Conseil de sécurité s'exprime dans des termes semblables dans les résolutions 983 (1995), 994 (1995), 1009 (1995), 1003 (1995), 1015 (1995), 1074 (1996) et 1088 (1996).

<sup>44</sup> En effet, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, à partir de la résolution 787 (1992), le Conseil s'est montré « profondément préoccupé par les menaces contre l'intégrité territoriale de la République de Bosnie-Herzégovine qui, en tant qu'État membre de l'Organisation des Nations Unies, jouit des droits prévus par la Charte des Nations Unies », et il a fait appel « à toutes les parties et aux autres intéressés pour qu'ils respectent strictement l'intégrité territoriale » de cet État (cf. rés. 770 (1992), 752 (1992) et 838 (1993)), affirmant « que les frontières de la Bosnie-Herzégovine sont inviolables » (rés. 757 (1992)). Dans la résolution 859 (1993), il a de nouveau affirmé « la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la République de Bosnie-Herzégovine et la responsabilité du Conseil de sécurité à cet égard » (souligné par les auteurs). Le Conseil de sécurité a continué de se prononcer dans des termes semblables dans de nombreuses résolutions ultérieures : 819 (1993), 820 (1993), 836 (1993), 900 (1994), 913 (1994), 959 (1994), 982 (1995), 1004 (1995) et 1010 (1995).

<sup>45</sup> En ce qui concerne la Croatie, dans la résolution 815 (1993), le Conseil a réaffirmé « son engagement à assurer le respect de la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Croatie et des autres républiques dans lesquelles la FORPRONU est déployée » (cf. rés. 847 (1993)) et « son attachement à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République de Croatie » (résolutions 958 (1994), 1009 (1995), 1037 (1996), 1038 (1996), 1066 (1996), 1079 (1996)), en insistant sur « la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les États concernés à l'intérieur de leurs frontières internationalement reconnues » (rés. 981 (1995)).

<sup>46</sup> En ce qui concerne la Macédoine, le Conseil signale, dans la résolution 1082 (1996) « son attachement à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale » de cet État, et, dans la résolution 1371 (2001), il réaffirme « son attachement à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'ex-République yougoslave de Macédoine et des autres États de la région ». De même, à l'occasion de la célébration de l'« Accord sur la démarcation de la frontière entre l'ex-République yougoslave de Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie » (2001), « [l]e Conseil rappelle qu'il est impératif de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'ex-République yougoslave de Macédoine. À cet égard, il souligne que l'accord sur la démarcation de la frontière, signé à Skopje le 23 février 2001 et ratifié par le Parlement macédonien le 1er mars 2001, doit être respecté par tous » (S/PRST/2001/7).

<sup>47</sup> Cf. aussi résolution 853 (1993).

<sup>48</sup> Cf. résolutions 1030 (1995), 1089 (1996), 1061 (1996), 1099 (1997), 1113 (1997), 1128 (1997), 1138 (1997), 1167 (1998), 1206 (1998), 1240 (1999) et 1274 (1999).

intéressés de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Géorgie, et *souligne* l'importance qu'il attache à un tel respect ». Par ailleurs, le Conseil a défendu de façon réitérée l'instauration d'un statut politique pour l'Abkhazie, mais ce « dans le plein respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République de Géorgie »<sup>49</sup>, ce qu'il précise dans la résolution 1096 (1997), où il fait référence au « statut politique de l'Abkhazie au sein de l'État géorgien », une expression qu'il reprendra dans nombre de textes ultérieurs<sup>50</sup>.

34.- À la lumière de cette pratique, nous devons donc nécessairement conclure que, de façon constante et réitérée, le Conseil de sécurité a indéniablement soutenu et respecté la souveraineté et l'intégrité de l'État, ce même dans le cadre de conflits armés graves, ne revêtant pas un caractère international, qui ont conduit à de graves violations du droit international et représentaient une menace grave pour la paix et la sécurité internationales.

Il convient ici de souligner que les tensions sécessionnistes, la dimension ethnique et religieuse d'une partie des graves atteintes aux droits de l'homme commises à l'encontre de la population civile dans le cadre de ces conflits, voire l'irruption de la Cour pénale internationale et d'autres tribunaux pénaux internationaux dans ces conflits internes, n'ont pas modifié la pratique ferme du Conseil de sécurité visant à préserver la souveraineté et l'intégrité territoriale des États impliqués dans les conflits en question.

## 2.- SOUVERAINETÉ ET INTÉGRITÉ TERRITORIALE DANS LE CAS DU KOSOVO

### 2.1.- Souveraineté et intégrité territoriale dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité

35.- Compte tenu de la pratique examinée ci-dessus, il n'est pas surprenant que le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie ait été au cœur des activités du Conseil de sécurité en relation avec le Kosovo, depuis l'adoption des premières résolutions en la matière, en vertu du chapitre VII de la Charte.

---

<sup>49</sup>Résolution 896 (1994). Dans les résolutions suivantes, il a défendu ce principe et insisté sur son respect « en vue de parvenir à un règlement politique global du conflit, y compris sur le statut politique de l'Abkhazie, *respectant pleinement la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Géorgie, sur la base des principes énoncés dans ses résolutions antérieure,* » (rés. 937 (1994), (souligné par les auteurs), ce qu'il réitérera dans d'autres résolutions (rés. 906 (1994), 993 (1995), 971 (1995), 1077 (1996) et 1036 (1996)), en réaffirmant, comme dans la résolution 1065 (1996) « son attachement à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie, à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, ainsi que la nécessité de définir le statut de l'Abkhazie dans le strict respect de ces principes ». Cf. aussi les résolutions 1666 (2006), 1716 (2006), 1752 (2007), 1781 (2007) et 1808 (2008).

<sup>50</sup> Résolutions 1124 (1997), 1150 (1998), 1255 (1999), 1287 (2000), 1462 (2003), 1494 (2003), 1524 (2004), 1554 (2004), 1582 (2005) et 1615 (2005).

Ainsi, il suffira de rappeler ici la déclaration figurant au préambule de la résolution 1160 (1998) qui souligne « l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie ». Cette déclaration se répète dans les mêmes termes dans les résolutions 1190 (1998) et 1203 (1998) ; et, dans la résolution 1239 (1999), elle se réaffirme dans l'expression « l'intégrité territoriale et la souveraineté de tous les États de la région ».

36.- Toutefois, le texte déterminant pour comprendre la place que le Conseil de sécurité a attribué à la souveraineté et à l'intégrité territoriale dans le cas du Kosovo est sans aucun doute la résolution 1244 (1999), du 10 juin 1999.

Cette résolution a été adoptée dans un contexte historique complexe qu'il convient de rappeler : suite aux négociations de Rambouillet, immédiatement après le déploiement de l'action militaire en Serbie par les États membres de l'OTAN, et sur la base de deux documents importants figurant en annexe de ladite résolution, à savoir, les propositions pour la solution du conflit adoptées lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères du G-8, le 6 mai 1999 (Annexe 1) et les principes contenus dans le document présenté à Belgrade le 2 juin 2009 et accepté par la République fédérale de Yougoslavie (Annexe 2).

Cette résolution ainsi adoptée constitue le fondement sur lequel reposent toutes les actions ultérieures du Conseil de sécurité concernant le Kosovo, tant du point de vue de la mise en place d'un régime provisoire international chargé de l'administration du territoire, que de l'établissement et de la promotion d'un processus politique permettant de définir le statut futur du Kosovo.

37.- À ce propos, il convient de souligner, premièrement, que la résolution 1244 (1999) *réaffirme* de façon explicite, au paragraphe 10 du préambule, « l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres États de la région, au sens de l'Acte final d'Helsinki ». Cette affirmation figure également dans les deux annexes de la résolution, qui font partie intégrante de celle-ci, et où le besoin de tenir « pleinement compte des Accords de Rambouillet et des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région » est également rappelé. Ces allégations, présentes dans les deux annexes, sont particulièrement significatives, étant donné que la référence à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de ce qui était alors la République fédérale de Yougoslavie est liée à la mise en place d'un « processus politique en vue de l'établissement d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle ».

Toutefois, s'il est vrai que ces références explicites sont importantes, elles ne constituent pas les seules occasions où la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RFY sont mentionnées dans la résolution 1244 (1999). Au contraire, il faut souligner que dans ce texte figurent d'autres affirmations, y compris dans les paragraphes du dispositif de la résolution, qui ne peuvent être comprises que comme une reconnaissance de ces deux principes, à savoir :

- i) La dénomination du territoire comme « Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) » au paragraphe 4 du préambule ;
- ii) La décision selon laquelle « la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 » (o.p. 1), qui incluent, comme cela a déjà été signalé, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la RFY ;
- iii) La décision d'établir « 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 » (o.p.10)<sup>51</sup>.
- iv) La référence expresse à l'acceptation de la part de la République fédérale de Yougoslavie des principes permettant d'aboutir à une solution politique à la crise du Kosovo, figurant à l'annexe 2 de la résolution (p.p. 9), ainsi que du déploiement de la présence internationale civile au Kosovo (o.p. 5) ; et
- v) La prévision d'un retour sur ce territoire, après le retrait des troupes de la RFY du Kosovo, d'un nombre restreint de militaires et de membres de la police yougoslaves et serbes pour exercer des fonctions étroitement liées à la souveraineté, en particulier celles d'« [a]ssurer la liaison avec la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité » et « [m]aintenir une présence aux principaux postes frontière »<sup>52</sup>.

Par ailleurs, le fait de mentionner le besoin de « tenir pleinement compte (...) des Accords de Rambouillet (S/1999/648) » dans la définition des éléments constituant la fonction principale de la « présence internationale civile », notamment celui de « faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles » et de « faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo » est tout aussi important<sup>53</sup>. Et cela, en raison du contenu même des Accords de Rambouillet, qui prévoient que la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie constituent la base du système d'administration autonome du Kosovo et sous-tendent le projet de Constitution pour le Kosovo. Cette référence est également présente dans la définition du régime de l'application des accords, y compris dans le déploiement de l'OTAN. Elle apparaît dans de nombreux domaines qui, comme le contrôle des frontières ou des douanes, font partie du noyau dur de la souveraineté d'un État<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Souligné par les auteurs. La même affirmation figure au paragraphe 5 de l'annexe 2 de la résolution.

<sup>52</sup> Op.4 et Op. 9, a) *a contrario*. Les conditions du retour, ainsi que les fonctions sont établies à l'annexe 2 de la résolution, en particulier aux paragraphes 6 et 10.

<sup>53</sup> Op. 11, a) et e)

<sup>54</sup> À ce propos, le préambule de l'*Accord intérimaire pour la paix et l'autonomie au Kosovo* réaffirme non seulement « leur adhésion aux objectifs et aux principes des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'OSCE, y compris ceux de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe » mais rappelle également « l'attachement de la communauté internationale à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie ». Le préambule de la Constitution prévue pour le gouvernement

38.- Cette position de plein respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie, en vertu de la résolution 1244 (1999), s'est vue renforcée par les déclarations formulées à maintes reprises par les États membres au cours des débats du Conseil de sécurité, tant lors de l'adoption de ladite résolution<sup>55</sup> qu'à posteriori<sup>56</sup>. Cette position a été ratifiée par le Conseil lui-même qui, dans les

---

autonome du Kosovo indique que celui-ci sera « fond[é] dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la République fédérale de Yougoslavie ». En ce qui concerne les dispositions de l'article 1.2 du Cadre, relatif aux *principes*, celles-ci établissent que les communautés nationales « ne doivent pas utiliser leurs droits complémentaires pour porter préjudice [...] à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie ». De même, l'article 1.3 de la Constitution, relatif aux *Principes pour un Kosovo autonome et démocratique* établit que la République fédérale de Yougoslavie est compétente sur le territoire du Kosovo en matière d' « intégrité territoriale ». Pour sa part, le chapitre 7, relatif à la *Mise en œuvre II*, mentionne à l'article 1.a), à propos du déploiement des forces de l'OTAN, que les parties « (...) réaffirment également la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie (RFY) ». Le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie établi dans les Accords de Rambouillet se manifeste de manière spécifique en matière de contrôle des frontières de la République fédérale de Yougoslavie. Ainsi, l'article VI.1 du chapitre 2, intitulé *Police et sécurité publique civile*, signale que « le Gouvernement de la RFY maintiendra des points de passage officiels le long de ses frontières internationales (Albanie et ARYM) ». Au chapitre 4, portant sur les *Questions économiques*, l'article I. 4 signale que la République fédérale de Yougoslavie « sera chargée de percevoir la totalité des droits de douane aux frontières internationales du Kosovo ». Enfin, au chapitre 7, l'article V.1 signale que les autres forces présentes au Kosovo, autres que la KFOR, devront « respecter les frontières internationales de la RFY ».

<sup>55</sup> En effet, lors de l'adoption de la résolution 1244 (1999), il a été souligné que le texte réaffirme « nettement l'attachement de tous les États à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie » (Fédération de Russie, 4011e séance (10 juin 1999), S/PV.4011, p. 8). La Chine s'est prononcée dans des termes semblables (*Ibid.*, p.10). L'Argentine, pour sa part, a souligné l'importance de la résolution 1244 (1999), entre autres parce qu'elle « pose les bases d'une solution politique définitive à la crise du Kosovo qui respecte la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie » (*ibid.*, p. 20).

<sup>56</sup> Lors de diverses séances ultérieures, les membres du Conseil ont insisté sur le respect du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie. Ainsi, il convient de citer, à titre d'exemples, les interventions suivantes : « Le Conseil de sécurité a fourni un moyen spécifique de résoudre la crise, sur la base des principes fondamentaux de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie » (Fédération de Russie, 4153e séance (9 juin 2000), S/PV.4153, p. 14) ; « Quant à mon pays, sa seule interprétation des dispositions pertinentes de la résolution 1244 (1999) et de ses annexes est que la population du Kosovo peut jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, dont la souveraineté et l'intégrité territoriale devraient être pleinement respectées » (Ukraine, *ibid.*, p. 27) ; « Je réitère le souhait de ma délégation de voir l'application intégrale de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ainsi que le respect par tous de l'intégrité territoriale et la souveraineté de la République fédérale de Yougoslavie » (Namibie, 4200<sup>e</sup> séance (27 septembre 2000), S/PV.4200, p. 22) ; « Mais il nous faut souligner que le règlement final de la question du Kosovo devrait être fondé sur le respect et la défense de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie » (Chine, 4296e séance (16 mars 2001), S/PV.4296, p. 13) ; L'Union européenne rappelle son « ferme attachement au principe de l'inviolabilité des frontières de la région » (Suède, *ibid.*, p. 26) ; « notre objectif devrait être un 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 d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région » (Singapour, 4309<sup>e</sup> séance (9 avril 2001), S/PV.4309, p. 15) ; « Il est donc nécessaire de parvenir à une solution durable au problème du Kosovo, en appliquant pleinement le principe de l'intégrité territoriale » (Argentine, 5373e séance (14 février 2006), S/PV.5373, p. 15).

résolutions adoptées par la suite<sup>57</sup> de même que dans de très nombreuses déclarations du Président sur la question du Kosovo « réaffirme son attachement à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie »<sup>58</sup> et continue de se référer de manière constante à cette région comme « Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) »<sup>59</sup> ou comme « Kosovo (Serbie-et-Monténégro) »<sup>60</sup>.

## 2.2.- Souveraineté et intégrité territoriale dans la pratique de la « présence internationale en vertu de la résolution 1244(1999) » au Kosovo

39.- S'il est utile d'analyser la position du Conseil de sécurité sur la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie au Kosovo, il est tout aussi utile d'analyser celle des différents intervenants et organisations ayant participé et participant encore, dans le réseau complexe de la présence internationale, civile et de sécurité, déployée en vertu et sous les auspices de la résolution 1244 (1999). Surtout si l'on considère que ce sont ces intervenants qui, au travers de leur activité quotidienne, accomplissent les fonctions établies dans la résolution 1244 (1999) et mettent en pratique les principes qui, en vertu de ladite résolution, doivent animer la présence internationale au Kosovo.

Étant donné l'étendue de la pratique, il n'est pas possible de l'analyser de façon exhaustive à ce stade. Mais il est utile d'attirer l'attention, ne fût-ce que sur les manifestations les plus importantes de la pratique mise en oeuvre par les principaux intervenants de la présence internationale au Kosovo, ainsi que par d'autres organes des Nations Unies et d'autres organisations internationales.

### 2.2.1.- MINUK

40.- Il convient d'analyser tout d'abord la pratique mise en oeuvre par la MINUK, en raison de son rôle prépondérant dans le régime d'administration internationale du Kosovo instauré par le Conseil de sécurité. De toutes les occasions, très nombreuses, où la MINUK a affirmé, de manière explicite ou implicite, la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie, nous retiendront les cas suivants, qui sont particulièrement significatifs.

41.- Premièrement, la MINUK a réaffirmé le principe de souveraineté et d'intégrité territoriale de la Serbie dans le *Document conjoint MINUK-*

---

<sup>57</sup> Voir, à ce propos, la résolution 1345 (2001).

<sup>58</sup> Cf. Déclarations du Président du 24 août 1998 (S/PRST/1998/25), 19 janvier 1999 (S/PRST/1999/2) et 29 janvier 1999 (S/PRST/1999/5).

<sup>59</sup> Cf. Déclarations du Président du 29 janvier 1999 (S/PRST/1999/5), 5 octobre 2001 (S/PRST/2001/27), 9 novembre 2001 (S/PRST/2001/34), 13 février 2002 (S/PRST/2002/4), 24 avril 2002 (S/PRST/2002/11), 24 mai 2002 (S/PRST/2002/16) et 24 octobre 2002 (S/PRST/2002/29).

<sup>60</sup> Cf. Déclarations du 12 décembre 2003 (S/PRST/2003/26), 18 mars 2004 (S/PRST/2004/5), 30 avril 2004 (S/PRST/2004/13) et 24 octobre 2005 (S/PRST/2005/51).

République fédérale de Yougoslavie, signé le 5 novembre 2001<sup>61</sup>, dans lequel les parties font part de leur intention de :

4. « *Souligne[r] la nécessité de garantir les droits et les intérêts des Serbes du Kosovo et des autres communautés du Kosovo sur la base des principes énoncés dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, y compris la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie, ainsi que dans le cadre constitutionnel pour un gouvernement autonome provisoire* ».

42.- Deuxièmement, la MINUK a également réaffirmé la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie, lorsque le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) a exercé le pouvoir exclusif, lui ayant été conféré, de promulguer les lois adoptées par l'Assemblée du Kosovo conformément aux dispositions du *Cadre constitutionnel* approuvé par la MINUK<sup>62</sup>.

En ce sens, l'analyse de la pratique des « promulgations » législatives montre que le RSSG a évité à plusieurs reprises, de façon ferme et expresse, que les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo n'outrepassent les limites formellement fixées par la résolution 1244 (1999) et par le *Cadre constitutionnel*, en veillant spécialement à ce que les PISG ne modifient pas le principe de souveraineté et d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie sur le territoire du Kosovo.

La preuve en est le soin particulier avec lequel est choisie la terminologie utilisée, en évitant toute expression qui pourrait laisser entendre que le Kosovo est un État indépendant. À ce propos, il faut souligner que dans les projets de loi approuvés par l'Assemblée, le RSSG :

- i) a modifié à plusieurs reprises l'utilisation de « State » ou « country », pour qualifier le Kosovo<sup>63</sup> ;
- ii) a éliminé les termes « nation » ou « national » pour qualifier une

---

<sup>61</sup> « Document conjoint MINUK-République fédérale de Yougoslavie », adopté par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour le Kosovo, M. Hans Haekkerup, et le Représentant spécial du Président de la République fédérale de Yougoslavie ainsi que du Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie et du Gouvernement de la République de Serbie, M. Nebojsa Covic, qui est également Président du Centre de coordination pour le Kosovo-Metohija, (pièce n° 171, du dossier établi par le Secrétaire général). Dans la déclaration présidentielle du 9 novembre 2001, le Conseil de sécurité a déclaré que ce « document commun » est conforme à la résolution 1244 (1999) et au « cadre constitutionnel » (S/PRST/2001/34).

<sup>62</sup>La section 9.1.45 du « Cadre constitutionnel » établit que : « Sauf dispositions d'espèce, les lois prennent effet le jour de leur promulgation par le Représentant spécial du Secrétaire général ». Au préalable, selon les termes de la section 9.1.44, « le Président [de l'Assemblée] signe chaque loi adoptée par l'Assemblée et en transmet le texte au Représentant spécial du Secrétaire général pour promulgation ».

<sup>63</sup>Voir, entre autres, les règlements suivants de la MINUK : UNMIK/REG/2003/24, UNMIK/REG/2004/25, UNMIK/REG/2004/30, UNMIK/REG/2006/16, UNMIK/REG/2006/31, UNMIK/REG/2006/38, UNMIK/REG/2006/42, UNMIK/REG/2007/13, UNMIK/REG/2007/33, UNMIK/REG/2008/10, UNMIK/REG/2008/15, UNMIK/REG/ 2008/23 ou UNMIK/REG/2008/30.

- institution kosovare<sup>64</sup> (y compris les parcs qui ne peuvent être qualifiés de « national parks » mais de « public parks »<sup>65</sup> ou la radio ou la télévision qui, de la même manière, ne sont pas « national » mais « public »<sup>66</sup>, ou le « National Centre for Blood Transfusion in Kosovo », qui doit être dénommé « Kosovo Centre for Blood Tranfusion »)<sup>67</sup> ;
- iii) a toujours fait la distinction entre les « borders » et les « boundaries » du Kosovo, en se référant aux frontières extérieures du territoire et les délimitations administratives internes entre la Serbie et le Kosovo<sup>68</sup> ;
- iv) a remplacé toute référence aux « citizens » du Kosovo par « residents in Kosovo »<sup>69</sup>.

Cette pratique s'est poursuivie, y compris après la déclaration unilatérale d'indépendance, de telle sorte que lors de la promulgation des textes de loi de l'Assemblée, les termes « country », « citizens » ou « State » ont dû être remplacés par « Kosovo », « residents » (résidents habituels du Kosovo), ou « competent authority » (les autorités compétentes hors du Kosovo), respectivement<sup>70</sup>.

43.- Troisièmement, la MINUK a affirmé ce même principe dans le domaine des relations extérieures, d'une part, en refusant toute allusion à une personnalité juridique internationale du Kosovo distincte de celle de la Serbie et, d'autre part, en reconnaissant explicitement la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie.

Ainsi, afin d'éviter toute confusion pouvant faire penser que le Kosovo dispose d'une personnalité propre, le RSSG :

- i) a éliminé l'adjectif « foreign », et l'a remplacé par « external », à

---

<sup>64</sup> Voir, entre autres, les règlements suivants de la MINUK : UNMIK/REG/2003/33, du 6 novembre 2003 ; UNMIK/REG/2003/39, du 17 décembre 2003 ; UNMIK/REG/2004/25, du 28 juillet 2004 ; UNMIK/REG/2004/26, du 28 juillet 2004 ; UNMIK/REG/2006/14, du 11 avril 2006 ; UNMIK/REG/2006/24, du 25 avril 2006 ; et UNMIK/REG/2008/8, du 8 février 2008.

<sup>65</sup> UNMIK/2003/30 ; ou UNMIK/2006/22.

<sup>66</sup> UNMIK/REG/2006/14.

<sup>67</sup> UNMIK/2008/7.

<sup>68</sup> De façon générale, le RSSG a fait la distinction suivante : « (a) « Boundary » means the line of division between Kosovo and Serbia, and between Kosovo and Montenegro; (b) « Border » means the Kosovo section of the internationally recognized border between the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), and between the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Albania [...] » (UNMIK/REG/2001/10, du 24 mai 2001, Sec. 1). Voir, dans le même ordre d'idées, UNMIK/REG/2003/25, du 6 juillet 2003 ; ou UNMIK/REG/2007/35, du 19 décembre 2007.

<sup>69</sup> Voir, entre autres, les règlements suivants de la MINUK : UNMIK/REG//20 ; MINUK/REG/2003/24 ; UNMIK/REG/2003/30 ; UNMIK/REG/2004/20 ; UNMIK/REG/2004/25 ; UNMIK/REG/2004/26 ; UNMIK/REG/2006/7 ; UNMIK/REG/2006/13 ; UNMIK/REG/2007/33 ; UNMIK/REG/2008/23 ; UNMIK/REG/ 2008/25.

<sup>70</sup> UNMIK/REG/2008/10, du 19 février ; UNMIK/REG/2008/14, du 17 mars ; UNMIK/REG/2008/15, du 17 mars ; UNMIK/REG/2008/23, du 15 mai ; UNMIK/REG/2008/25, du 16 mai ; ou UNMIK/ REG/2008/33, du 14 juin.

- plusieurs reprises<sup>71</sup> ;
- ii) n'a pas admis d'expressions impliquant la subjectivité internationale du Kosovo<sup>72</sup> ;
  - iii) a évité d'affirmer la personnalité juridique du Kosovo dans les accords internationaux signés par la MINUK, parmi lesquels nous citerons, à titre d'exemples, les deux accords techniques signés par la MINUK et le Conseil de l'Europe sur les modalités techniques pour l'application au Kosovo des Conventions du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités et sur la prévention de la torture et autres peines ou traitements inhumains et dégradants<sup>73</sup> ; ainsi que le Traité instituant une Communauté de l'énergie, signé à Athènes le 25 octobre 2005, dans lequel la MINUK déclare que sa participation dans cet accord doit être entendue sans préjudice du statut futur du Kosovo<sup>74</sup> ;

---

<sup>71</sup> Ainsi, parmi les définitions énoncées dans la loi sur « External Trade Activity » (Loi No. 2006/6), dûment promulguée, figurent les expressions suivantes : « *External area* » shall mean any area outside the territory of Kosovo. « *External trade activity* » shall include trade, commerce, contracts, transactions and other activities involving the movement of goods, other tangible property, intangible assets, intangible property rights, and services between an external area and the territory of Kosovo. « *Foreign state* » shall mean (i) any state or separate foreign customs territory, and (ii) any territorial or political subdivision of such a state or separate foreign customs territory » (Sec. 2). En outre, « If there is in effect a bilateral or multilateral international agreement that International law requires Kosovo to observe, and such agreement obligates Kosovo to accord most-favored-nation treatment to the export of goods destined for a specified external area or areas, then, except as specifically otherwise provided in the present law or a normative act authorized by the present law, Kosovo shall accord most-favored-nation treatment to such exportations » (sec. 27.1) (Voir : UNMIK/REG/2003/15, du 12 mai 2003). Voir également les références à « import » et « export » dans UNMIK/REG/2004/1, du 20 janvier 2004 ; ou les références à « foreign persons » dans UNMIK/REG/2006/28, du 28 avril 2006.

<sup>72</sup> Cf., *ad ex.*, UNMIK/REG/2004/20, du 30 juin 2004, où le RSSG élimine l'expression : « International agreements to which Kosovo is a party or an associated member », à l'article 4.1 de la Law Adopted by the Assembly of Kosovo on the Energy Regulator. Dans le même ordre d'idées : UNMIK/REG/2004/21 et UNMIK/REG/2004/22.

<sup>73</sup> *Accord entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le Conseil de l'Europe sur les modalités techniques relatives à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 23 août 2004 (CM/Del/Dec (2004)890/2.1b/annexe2F/02 juillet 2004). Et *Accord entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le Conseil de l'Europe sur les modalités techniques relatives à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants*, du 23 août 2004 (CM/Del/Dec (2004)890/2.1b/annexe3F/02 juillet 2004). Concernant ces deux accords, voir *infra* chapitre III.2.3.

<sup>74</sup> Les parties audit traité sont, d'une part, la Communauté européenne, et, d'autre part, l'Albanie, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie et la MINUK, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Lors de la signature du traité, la MINUK a déclaré que « [l]a conclusion du Traité par la MINUK est sans préjudice du statut futur du Kosovo. ». La Serbie, pour sa part, a émis la déclaration suivante : « [l]e Gouvernement de la République de Serbie tient à déclarer que la signature du Traité instituant la Communauté de l'énergie par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Chef de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, ne préjuge aucunement du statut final du Kosovo-Metohija. Le Gouvernement de la République de Serbie rappelle la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui souligne l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Serbie-et-Monténégro ». Ces deux déclarations ont été acceptées

- iv) Chaque fois que l'Assemblée du Kosovo a donné l'impression de vouloir revendiquer une certaine compétence des PISG en matière de signature d'accords internationaux pour le Kosovo, ou de représentation du Kosovo auprès d'organisations ou d'organismes internationaux, le RSSG a corrigé ces déviations. Ainsi, le RSSG a corrigé l'Assemblée du Kosovo lorsqu'elle prétendait que la *Kosovo Standardization Agency* (KSA) puisse, entre autres, « [r]epresent Kosovo at International, European and regional organisations » ou « [c]onclude cooperative agreements with homologous organizations of other countries [...] »<sup>75</sup>. Le RSSG a réagi de manière similaire en 1999, lors de la création du *Post and Telecommunications Enterprise in the territory of Kosovo* (PTK)<sup>76</sup> ;
- v) Enfin, n'oublions pas que le RSSG n'a reconnu aux PIGS aucune compétence pour l'exercice du *ius legationis*. Ainsi, il convient de rappeler qu'il a établi les « bureaux de liaison au Kosovo » comme des « bureaux de liaison des gouvernements étrangers au Kosovo qui contribuent à l'exécution du mandat conféré aux présences civile et de sécurité par la résolution »<sup>77</sup>. Et lorsque l'Assemblée a prétendu exercer un quelconque pouvoir en matière de *ius legationis*, le RSSG a corrigé une telle décision : ainsi, en adoptant la *Law on the Administrative Procedure* (Law N° 02-L/28) établissant les compétences en matière de « diplomatic or consular offices » ou « diplomatic mail », le RSSG a remplacé ces expressions par « bureaux désignés hors du Kosovo » ou « courrier officiel », respectivement.<sup>78</sup>

44.- Enfin, il convient de souligner, car elle est spécialement significative, la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie sur la province du Kosovo (de la part de la MINUK en particulier, et des Nations Unies en général) à l'occasion de la signature de l'« Accord de démarcation de la frontière entre la République de Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie », signé en marge du Sommet des Balkans tenu à Skopje le 23

---

par les autres parties, y compris la Commission européenne, en tant que partie intégrante du traité (voir doc. 175 de la note remise par le SG au Tribunal).

<sup>75</sup> Article 17(f), (g) et (h) de la *Law on Standardization* (Law No. 2004/12) adopted by the Assembly of Kosovo, 29 April 2004. En promulguant cette loi, le RSSG a décidé que : « *In article 17(f), the wording « Represent Kosovo at » shall be replaced by « Participate in », and, in articles 17(g) and (h), the word « Conclude » shall be replaced by « Enter into » and the wording « of other countries » shall be replaced by « outside Kosovo » ;[...]* » (cf. UNMIK/REG/2004/15, du 28 mai 2004).

<sup>76</sup>À cette occasion, le RSSG a souligné que : « *PTK shall not take any action with respect to international postal and telecommunications services without the specific written consent of the Special Representative of the Secretary-General.* » (UNMIK/REG/1999/12, du 14 octobre 1999). Voir aussi la promulgation de la *Law on Postal Services*, adopted by the Assembly of Kosovo (UNMIK/REG/2003/37), ainsi que l'alinéa (c) de l'acte de promulgation de la *Law on Transport of Dangerous Goods* (UNMIK/REG/2004/17, du 4 juin 2004).

<sup>77</sup> UNMIK/REG/2000/42, du 10 juillet 2000, Sec. 1.1.

<sup>78</sup> UNMIK/REG/2006/33, du 13 mai 2006.

février 2001<sup>79</sup>. En signe de protestation pour la signature de cet accord, l'Assemblée du Kosovo a adopté, le 23 mai 2002, une « résolution sur la protection de l'intégrité territoriale du Kosovo », dans laquelle elle déclarait, entre autres, la non-compétence de la Serbie pour signer cet accord<sup>80</sup>. Les réactions à cette résolution, approuvée par l'Assemblée du Kosovo, furent immédiates et radicales, le RSSG et le Secrétaire général des Nations Unies lui-même ayant manifesté qu'une telle déclaration était « nulle et non avenue »<sup>81</sup>.

## 2.2.2.- OTAN

---

<sup>79</sup>UNDOC : A/56/60-S/2001/234 de 16 mars 2001 : lettre datée du 15 mars 2001, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'ex-République yougoslave de Macédoine auprès de l'Organisation des Nations Unies.

<sup>80</sup>Résolution de l'Assemblée du Kosovo, Commission des affaires judiciaires et législatives et des affaires concernant le cadre constitutionnel, Commission de la coopération internationale, du 23 mai 2002 (pièce n° 178 du dossier du Secrétaire général).

<sup>81</sup>Le jour même de son adoption, le Représentant spécial du SG, déclarait de façon catégorique : « [e]n vertu des pouvoirs qui me sont conférés par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et le Cadre constitutionnel, je déclare nulle et non avenue la « résolution sur la protection de l'intégrité territoriale du Kosovo » adoptée ce jour par l'Assemblée du Kosovo » (pièce. n° 179 du dossier du Secrétaire général : « Décision » prise par le Représentant spécial du Secrétaire général concernant la « résolution sur la protection de l'intégrité territoriale du Kosovo » du 23 mai 2002). Pour sa part, le Secrétaire général des Nations Unies, dans une lettre adressée au Ministre des Affaires étrangères de Macédoine, maintenait avec fermeté : « *J'ai l'honneur de me référer à votre lettre du 23 mai 2002 relative à l'adoption par l'Assemblée du Kosovo d'une résolution concernant l'Accord sur la démarcation et le tracé de la frontière entre l'ex-République yougoslave de Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie. La position de l'Organisation des Nations Unies sur cette question est claire. L'action de l'Assemblée du Kosovo est ultra vires et donc nulle et non avenue. Mon Représentant spécial pour le Kosovo, M. Michael Steiner, a rendu une décision formelle à cet effet et reçu l'appui sans réserve du Conseil de sécurité* » (pièce n°. 181 du dossier du Secrétaire général : lettre datée du 3 juin 2002, adressée au Ministre des affaires étrangères de l'ex-République yougoslave de Macédoine par le Secrétaire général). La déclaration de l'Assemblée du Kosovo a également suscité une réaction de rejet de la part de la Macédoine (« *L'Assemblée souligne que l'accord frontalier conclu entre la République de Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie a été ratifié par les Parlements de ces deux États et a reçu l'appui de toutes les organisations internationales compétentes et reconnues par l'ONU, sous la juridiction de qui se trouve le protectorat du Kosovo...* ». Cf. Doc. S/2002/609, du 31 mai 2002). Cette déclaration a été ratifiée par une déclaration du Conseil de sécurité sur l'obligation de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Macédoine (« *Le Conseil rappelle qu'il est impératif de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'ex-République yougoslave de Macédoine. À cet égard, il souligne que l'accord sur la démarcation de la frontière, signé à Skopje le 23 février 2001 et ratifié par le Parlement macédonien le 1er mars 2001, doit être respecté par tous* » : Cf. S/PRST/2001/7). Pour sa part, la présidence de l'Union européenne, a exprimé sa préoccupation et prié les membres de l'Assemblée du Kosovo de respecter la résolution 1244. Enfin, il convient de mentionner en particulier la protestation de la République fédérale de Yougoslavie, qui a déclaré que « *L'Accord de démarcation de la frontière entre la République de Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie a été signé par deux États souverains et que de ce fait, sa validité ne peut en aucune manière être contestée. Cet accord a été appuyé par le Président du Conseil dans sa déclaration du 7 mars 2001 (S/PRST/2001/7). Cela vaut également pour le document commun République fédérale de Yougoslavie-MINUK, qui jette les bases de la coopération entre les parties en ce qui concerne l'application de la résolution 1244 (1999) (Cf. S/PRST/2001/34).* » (S/2002/585 du 28 mai 2002).

45.- Pour sa part, l'OTAN, en tant qu'axe principal de la présence internationale de sécurité au Kosovo (KFOR), a également affirmé le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie dès le début de ses activités.

Ainsi, dans l'Accord de Kumanovo, signé entre l'OTAN et la Serbie et prévoyant la fin de l'action armée de l'OTAN en territoire serbe, le retrait des forces militaires et policières serbes du Kosovo et le déploiement de la KFOR, l'OTAN reconnaît aussi bien la souveraineté de la Serbie au Kosovo que l'intégrité territoriale de la Serbie, en incluant le territoire du Kosovo. Cette reconnaissance se manifeste, en particulier, dans les dispositions suivantes :

- i) d'une part, dans la demande faite par l'OTAN à la Serbie d'accepter l'immunité de la KFOR et de son personnel « pour tous dommages à des biens publics ou privés qu'ils pourraient causer dans l'exercice des fonctions liées à la mise en œuvre du présent Accord »<sup>82</sup>, reconnaissant de ce fait la souveraineté de la Serbie sur le Kosovo, et
- ii) d'autre part, dans l'affirmation, figurant dans cet accord, que « [l]a force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR) assurera au Kosovo le contrôle des frontières de la République fédérale de Yougoslavie avec l'Albanie et l'ex- République yougoslave de Macédoine jusqu'à l'arrivée de la mission civile de l'ONU »<sup>83</sup>, reconnaissant ainsi l'intégrité territoriale de la RFY.

En outre, rappelons que depuis 1999, l'OTAN n'a eu cesse d'affirmer avec fermeté son engagement et son adhésion à la « full implementation of United Nations Security Council Resolution 1244 », y compris « the territorial integrity and sovereignty of all countries in the Balkans »<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Accord militaro-technique entre la Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR) et les Gouvernements de la République fédérale de Yougoslavie et de la République de Serbie (S/1999/682, 15 juin 1999), appendice B, alinéa 3. L'immunité des forces de l'OTAN se base ainsi sur l'Accord de Kumanovo, ainsi que sur le *Règlement n° 2000/47, relatif au statut, privilèges et immunités de la KFOR, de la MINUK et de leur personnel au Kosovo*, comme l'a reconnu l'OTAN.

<sup>83</sup> *Ibid.*, art. II.2.h).

<sup>84</sup> Statement on the Balkans, Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels on 6 June 2002. Voir également à ce propos : Final Communiqué. Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels on 2 December; Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held in Florence on 24 May 2000; Statement on the situation in the Balkans Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels on 8 June 2000; Statement on the situation in the Balkans, Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels on 7 June 2001; Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Brussels, on 6 December 2001; Statement on the Situation in the Balkans. Issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels on 18 December 2001; Final Communiqué - Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held In Reykjavik on 14 May 2002; Final communiqué - Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, On 4 December 2003; Istanbul Summit Communiqué - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council; Final Communiqué - Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters,

### 2.2.3.- OSCE

46.- La pratique de l'OSCE dans le domaine qui nous occupe n'est pas comparable à celles examinées précédemment. Il convient toutefois de souligner que cette organisation a affirmé en termes généraux, tant au niveau de l'Assemblée parlementaire<sup>85</sup> que du Conseil ministériel<sup>86</sup>, son adhésion aux principes énoncés dans la résolution 1244 (1999), y compris ceux portant sur la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie.

### 2.2.4.- Union européenne

47.- L'Union européenne a contribué sans relâche aux efforts de la communauté internationale pour résoudre la crise du Kosovo, tant de manière concrète, en participant à la présence civile internationale, en vertu de la résolution 1244 (1999), et en particulier au Pilier IV, que d'un point de vue politique en général. En conséquence, il serait également intéressant d'analyser la pratique de ses institutions.

48.- En ce sens, il convient tout d'abord de souligner que ces institutions se réfèrent au Kosovo – et les références sont nombreuses – comme faisant partie de la Serbie, et emploient des expressions telles que la Serbie « y compris le Kosovo » ou « le Kosovo au sein de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie ». Ces expressions impliquent incontestablement une reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie.

---

Brussels, on 9 December 2004; Statement issued by the Heads of State and Government participating in a meeting of the North Atlantic Council in Brussels; Final Communiqué - Meeting of the North Atlantic Council In Defence Ministers Session Held in Brussels on Thursday, 9 June 2005; Meeting of the North Atlantic Council In Defence Ministers session held in Brussels on Thursday, 8 June 2006; Final Communiqué - Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session; Final Communiqué - Ministerial meeting of the North Atlantic Council held at NATO headquarters, Brussels; Bucharest Summit Declaration - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008.

<sup>85</sup> Cf., à titre d'exemple, la Déclaration de Bruxelles de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (15e session annuelle, Bruxelles, du 3 au 7 juillet 2006), au cours de laquelle l'Assemblée a réaffirmé « la nécessité de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et les frontières internationalement reconnues des États, comme un des piliers du maintien de la sécurité internationale » (par. 7) et invite « toutes les parties concernées à s'engager dans un dialogue constructif visant à régler la question du futur statut du Kosovo par la voie d'une solution négociée, sur la base des principes susmentionnés » (par. 8).

<sup>86</sup> Cf., à titre d'exemple, la Déclaration du 10e Conseil ministériel, adoptée lors de la réunion de Porto, les 6 et 7 décembre 2002, dans laquelle le Conseil déclare : « 2. Réaffirmant notre attachement à l'Acte final de Helsinki, à la Charte de Paris et à la Charte de sécurité européenne adoptée à Istanbul en 1999, nous soutenons pleinement l'intégrité territoriale et l'inviolabilité des frontières des États d'Europe du Sud-Est. Nous nous félicitons des efforts accomplis par les gouvernements, en coopération avec l'OSCE et d'autres organisations internationales, pour préserver la paix et renforcer la sécurité et la stabilité dans d'anciennes zones de crise. Nous espérons qu'ils respecteront pleinement toutes les obligations internationales et réaffirmons notre attachement à l'application intégrale de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Nous sommes prêts à continuer de jouer un rôle actif au sein de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo et à prêter notre concours aux institutions provisoires d'auto-administration au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie). »

L'utilisation de ces expressions revêt une signification particulière dans les actes de droit dérivé, portant de manière spécifique sur la relation de l'Union européenne avec la Serbie ou avec la province du Kosovo, parmi lesquels, nous pouvons citer :

- i) *La Décision du Conseil 2004/520/CE, du 14 juin 2004, relative aux principes, priorités et conditions figurant dans le partenariat européen avec la Serbie-et-Monténégro, y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies du 10 juin 1999*<sup>87</sup>. À cet égard, il convient de souligner que, dans la dernière modification, adoptée au lendemain de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, la référence à « la Serbie y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies » subsiste. Par ailleurs, à l'annexe I, il est fait référence à un pays, au singulier<sup>88</sup>.
- ii) *Règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)*<sup>89</sup>.
- iii) *Décision du Conseil 2006/880/CE, du 30 novembre 2006, portant attribution d'une aide financière exceptionnelle de la Communauté au Kosovo*<sup>90</sup>.

49.- Par ailleurs, la reconnaissance que le Kosovo continue de faire partie de la Serbie, même s'il est soumis à un Régime transitoire d'administration internationale, apparaît également dans l'utilisation des expressions « le Kosovo en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies » et « le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité ». L'utilisation de ces expressions est particulièrement significative compte tenu du fait que, comme nous l'avons déjà signalé, la résolution 1244 (1999) proclame la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie.

En ce sens, il convient de citer le *Règlement (CE) n° 2008/2006 de la Commission, du 22 décembre 2006 établissant pour l'année 2007 les modalités d'application pour les contingents tarifaires pour les produits de la catégorie baby beef originaires de Croatie, de Bosnie-et-Herzégovine, de l'ancienne*

---

<sup>87</sup> JO L 227, 26.06.2004, p. 21–34. Cf. également, la *Décision 2006/56/EC du Conseil du 30 janvier 2006 relative aux principes, aux priorités et aux conditions figurant dans le partenariat européen avec la Serbie-et-Monténégro, y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies du 10 juin 1999, et abrogeant la décision 2004/520/CE* (JO L 35, 7.2.2006, p. 32) ; et la *Décision 2008/213/EC du Conseil du 30 janvier 2006 relative aux principes, aux priorités et aux conditions figurant dans le partenariat européen avec la Serbie-et-Monténégro, y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies du 10 juin 1999, et abrogeant la décision 2006/56CE* (JO L 80, 19.3. 2008, p. 46).

<sup>88</sup> JO L 80, du 19 mars 2008, p. 46.

<sup>89</sup> JO L 210, 31.7.2006, p. 82, art. 2 et annexe III.

<sup>90</sup> JO L 339, 6.12.2006, p. 36. Cf. également la *Décision 2000/140/EC du Conseil, du 14 février 2000, portant attribution d'une aide financière exceptionnelle de la Communauté au Kosovo* (JO L 47, 19.2.2000, p.28) et la *Décision 2001/511/EC du Conseil, du 27 juin 2001 portant attribution d'une nouvelle aide financière exceptionnelle au Kosovo* (JO L 183, 6.7.2001, p. 42).

*République yougoslave de Macédoine, de Serbie, du Monténégro et du Kosovo*<sup>91</sup> ; ou même, l'*Action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO*, qui, pour définir « les institutions, organes et entités du Kosovo visés par la présente action commune », déclare que « [ils] sont les institutions, ci-après dénommées « institutions du Kosovo », créées sur la base de la résolution 1244 »<sup>92</sup>.

Cette même pratique a été suivie, cette fois dans des actes non normatifs, par la Commission, qui, dans divers documents concernant le Kosovo en particulier, ou les Balkans occidentaux en général, se réfère à cette province serbe comme « le Kosovo [e]n vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ». Tel est le cas, par exemple, des rapports intitulés « Commission Staff Working Document, *Kosovo (under UNSCR 1244) 2006 Progress Report*<sup>93</sup> ; *2007 Progress Report*<sup>94</sup>, du 6 novembre 2007, et *2008 Progress Report*<sup>95</sup>, du 5 novembre 2008. L'utilisation de cette expression dans les communications de la Commission ci-après est encore plus intéressante : *Un avenir européen pour le Kosovo*<sup>96</sup>, du 20 avril 2005 ; *Les Balkans occidentaux sur la voie de l'UE : renforcer la stabilité et la prospérité*<sup>97</sup>, du 27 janvier 2006 ; *Document de stratégie pour l'élargissement et principaux défis pour 2007-2008*<sup>98</sup> ; et *Balkans occidentaux : renforcer la perspective européenne*, du 5 mars 2008<sup>99</sup>.

50.- La reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie, ainsi que la reconnaissance de la compétence des Nations Unies à l'égard du Kosovo, peut également se déduire, *a contrario*, du processus de signature d'accords internationaux avec divers États de la région des Balkans occidentaux aux fins de promouvoir la stabilisation et le développement économique de la région. Bien que tous ces accords sont appelés à être appliqués directement au Kosovo, il convient de souligner qu'aucun de ces accords n'a été signé directement avec les PISG mais avec la MINUK, en tant qu'institution administratrice du Kosovo en vertu de la résolution 1244 (1999). Ce fut le cas du *Energy Community Treaty*, du *Central European Free Trade Agreement*, de l'*Agreement Amendment of an Accession to the Central European Free Trade Agreement*, et de l'*Agreement on the European Common Aviation Area (ECAA)*. Dans le même sens et comme l'indique la Commission

---

<sup>91</sup> JO L 379, 28.12.2006, p. 105. Ce même modèle se répète dans le *Règlement CE n° 1577/2007 de la Commission, du 27 décembre 2007* (JO L 344, 28.12.2007, p.1) et dans le *Règlement (CE) n° 1189/2008 de la Commission, du 25 novembre 2008* (JO L 322 du 2 décembre 2008, p. 11).

<sup>92</sup> JO L 42, 16.2.2008, p. 92, p.p. 2.

<sup>93</sup> COM (2006) 649 final.

<sup>94</sup> SEC (2007) 1433.

<sup>95</sup> SEC (2008) 2697.

<sup>96</sup> COM (2005) 156 final.

<sup>97</sup> COM (2006) 27 final.

<sup>98</sup> COM (2007) 663 final. Dans le même esprit, la Communication portant sur la période 2008-2009 (COM (2008) 674 final, du 5 novembre 2008). La référence au « Kosovo en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies », apparaît même sur le portail de la Commission européenne. *Élargissement* ([http://ec.europa.eu/enlargement/press\\_corner/key-documents/reports\\_nov\\_2008\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2008_fr.htm)).

<sup>99</sup> COM (2008) 127 final.

dans le *Kosovo (under UNSCR 1244) 2008 Progress Report*, la négociation du *Western Balkans Transport Community Treaty*, compte sur la participation de la « MINUK/Kosovo ».

51.- Enfin, d'un point de vue politique en général, rappelons également que le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie et des autres États de la région ainsi que le respect des frontières préétablies, ont contribué à définir la position de l'Union européenne sur la solution finale au conflit du Kosovo. Ainsi, Il suffira de souligner ici, à titre d'exemple, que le Conseil européen de Berlin, tenu les 24 et 25 mars 1999, a affirmé de façon expresse que « [la communauté internationale] a pour seul objectif d'assurer au Kosovo un avenir politique fondé sur la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie... »<sup>100</sup>. En outre, le Conseil européen de Cologne, dont les Conclusions soulignent « l'urgente nécessité de l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies autorisant la création de la force internationale de sécurité et la mise en place d'une administration civile internationale provisoire », se réfère *expressis verbis* à la « province » du Kosovo<sup>101</sup>. Pour sa part, le Conseil européen de Lisbonne de 2000 déclarait, toujours à propos de la crise du Kosovo, que « [u]ne stabilité durable dans la région ne peut être assurée qu'en prenant en considération les intérêts légitimes des pays voisins de la RFY dans le plein respect de l'intégrité territoriale et des frontières existantes »<sup>102</sup>. Cette même référence à la nécessité de respecter les frontières préexistantes dans la région a été faite lors du Conseil européen de Stockholm en 2001, dont les conclusions mentionnent expressément que « [i]l rappelle qu'il est fermement attaché aux principes de l'inviolabilité des frontières, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des pays de la région »<sup>103</sup>. Cette reconnaissance générale de l'importance du principe de souveraineté et d'intégrité territoriale n'a pas été exclue, pas même après le renforcement de l'engagement de l'Union européenne en faveur d'une solution de la crise au Kosovo, ni après la définition d'une perspective européenne pour les Balkans, qui s'est traduite, en termes politiques, par diverses déclarations de soutien à la proposition Ahtisaari.

Le Parlement européen avait lui aussi mentionné, dans diverses résolutions, le besoin de respecter les frontières existantes et l'exercice de

---

<sup>100</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars, 1999, Partie III. Déclaration du Conseil européen à propos du Kosovo. Dans les mêmes conclusions, à propos des Accords de Rambouillet, le Conseil européen affirmait : « Le projet d'accord qui a été signé par les Albanais du Kosovo à Paris va dans ce sens : partant du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie, il assure au Kosovo un degré élevé d'autonomie, garanti à tous les habitants du Kosovo la jouissance des droits individuels de l'homme, conformément aux critères européens les plus élevés, envisage de larges droits pour toutes les communautés nationales vivant au Kosovo et jette les fondements de la nécessaire reconstruction de cette région déchirée par la guerre. »

<sup>101</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, par. 65 et Annexe V : Déclaration du Conseil européen sur le Kosovo.

<sup>102</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen extraordinaire de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, par. 53.

<sup>103</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Stockholm, 23 et 24 mars 2001, par. 65 et annexe III. Le respect de l'intégrité territoriale des pays voisins a également été proclamé lors du Conseil européen de Bruxelles, tenu les 16 et 17 juin 2005 : Conclusions de la Présidence, Annexe III, Déclaration sur le Kosovo.

l'autonomie du Kosovo, au sein de la RFY ou à propos de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie<sup>104</sup>. Il avait également demandé que soit strictement respectée la résolution 1244 (1999)<sup>105</sup>, qui de toute évidence inclut ledit principe. Ce n'est qu'après la déclaration unilatérale d'indépendance qu'il a adopté des résolutions incompatibles avec le respect total de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie.

Néanmoins, il convient d'attirer l'attention sur le fait que même après la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, l'Union européenne a continué de reconnaître l'importance du principe de souveraineté et d'intégrité territoriale. Ainsi, dans les Conclusions du Conseil de l'Union du 18 février 2008, adoptées au lendemain de l'indépendance du Kosovo, « [l]e Conseil réaffirme l'attachement de l'UE aux principes de la Charte des Nations unies et de l'Acte final d'Helsinki, et notamment aux principes que sont la souveraineté et l'intégrité territoriale, ainsi qu'à toutes les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies » ; et d'affirmer ensuite que « le Kosovo constitue un cas *sui generis* qui ne remet pas en question ces principes et résolutions »<sup>106</sup>.

En tout cas, cette affirmation ne peut être interprétée *per se* comme une contestation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie. Surtout si l'on considère que le Conseil de l'Union se base sur la reconnaissance des différentes positions maintenues par les États membres sur le sujet, en affirmant que « [l]e Conseil prend acte de ce que les États membres prendront une décision, conformément à leurs pratiques nationales et au droit international, sur leurs relations avec le Kosovo ».

### 2.3.- Souveraineté et intégrité territoriale dans le cas du Kosovo selon d'autres organisations et organes internationaux

52.- Enfin, même s'il s'agit d'organisations internationales et d'organes et institutions ne faisant pas partie de la présence civile internationale, et n'ayant pas de relation directe avec elle, il est intéressant de mentionner ici certaines activités du Conseil de l'Europe et du Comité des droits de l'homme des Nations Unies impliquant, dans le cas du Kosovo, la reconnaissance expresse de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie. Dans les deux cas, il convient de souligner en particulier le fait que la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité de la Serbie se produit dans le cadre de la protection internationale des droits de l'homme et des droits des minorités au Kosovo. Un contexte qui constitue, comme chacun sait, une des raisons de

---

<sup>104</sup> Cf., à titre d'exemples, les résolutions du 18 juin 1998 (JO C 210, du 6 juillet 1998, p. 225), du 10 juillet 1998 (JO C 292, du 21 septembre 1998, p. 134), et du 15 avril 1999 (JO C 219, du 20 juillet 1999).

<sup>105</sup> Résolution du 15 février 2000 (JO C 276, 1.10.2000, p. 277). D'une manière similaire, la résolution du Parlement européen du 15 mars 2001 : « 13. demande que les frontières actuelles des États du sud-est de l'Europe soient respectées et, partant, que la résolution n° 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU soit rigoureusement appliquée dans tous ses éléments. » (JO C 343, 5.12.2001, p.265). Cf. également les résolutions du 18 juin 1998 (JO C 210, du 6 juillet 1998, p. 225), du 10 juillet 1998 (JO C 292, du 21 septembre 1998, p. 134), et du 15 avril 1999 (JO C 219, du 20 juillet 1999).

<sup>106</sup> Doc. 6496/08 (Presse 41).

l'adoption de la résolution 1244 (1999) et de l'établissement du régime international d'administration sur ce territoire.

53.- En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, il y a lieu de souligner les points suivants :

- i) Le Secrétariat du Comité européen pour la Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a établi en 2003 un document sur l'éventuelle extension des activités du CPT au Kosovo. Il y affirme tout d'abord que « [c]onformément à la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Kosovo fait toujours partie du territoire de la Serbie-Monténégro », et se prononce ensuite en faveur de la possibilité d'un accord entre le Conseil de l'Europe et la MINUK permettant au CPT d'exercer ses fonctions sur ledit territoire. Cette position n'affecte toutefois pas la reconnaissance préalable de l'intégrité territoriale de la Serbie, étant donné qu'il mentionne expressément, que cet accord n'est qu' « [u]n moyen permettant au CPT de remplir de manière effective ses obligations en vertu de la Convention *sur tout le territoire de la Serbie-Monténégro* »<sup>107</sup>.
- ii) En ligne avec les considérations ci-dessus, signalons les deux accords techniques signés par la MINUK et le Conseil de l'Europe sur les modalités techniques pour l'application au Kosovo des Conventions du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités<sup>108</sup> et pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants<sup>109</sup>. Durant la négociation de ces deux accords, y compris lors des discussions avec la Serbie-et-Monténégro, il a été convenu d'inclure au paragraphe 3 de chacun des préambules une modification portant sur la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie-et-Monténégro, en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Doc. CPT (2003) 57 du 24 juin 2003 : Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Extension éventuelle des activités du CPT au Kosovo. Document préparé par le Secrétariat. Partie en italique soulignée par les auteurs

<sup>108</sup> *Accord entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le Conseil de l'Europe sur les modalités techniques relatives à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 23 août 2004 (texte du Conseil de l'Europe Document CM/Del/Dec (2004)890, 2 juillet 2004, Annexe 2 (point 2.1 b).

<sup>109</sup> *Accord entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le Conseil de l'Europe sur les modalités techniques relatives à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants*, 23 août 2004 (texte du Conseil de l'Europe Document CM/Del/Dec (2004)890, 2 juillet 2004, annexe 3 (point 2.1b).

<sup>110</sup> Cf. à ce propos : Conseil de l'Europe Document GR-EDS(2004)18, 30 juin 2004. En ce qui concerne ces deux accords techniques, il faut souligner qu'aucun d'eux n'a considéré la MINUK comme partie auxdits accords, dont elle assure l'application ; le seul État partie à l'accord étant toujours la Serbie.

54.- Enfin, il convient de signaler que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, à l'occasion de l'étude du rapport présenté par la Serbie en 2004 en vertu de l'art.40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a affirmé :

« Le Comité note que, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, le Kosovo continue à faire partie de la Serbie-et-Monténégro en sa qualité de successeur de la République fédérale de Yougoslavie, bien que sous administration internationale intérimaire, et que défendre et promouvoir les droits de l'homme est l'une des principales responsabilités de la présence civile internationale (par. 11 j) de la résolution) »<sup>111</sup>.

\* \* \*

55.- En résumé, après avoir analysé le cadre normatif ainsi que la pratique qui nous intéresse, tant d'un point de vue général que dans le cas du Kosovo, nous devons conclure que le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État constitue un pilier essentiel du droit international contemporain. En outre, dans le cas du Kosovo, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie constitue une condition préalable à l'action du Conseil de sécurité et de la communauté internationale sur ce territoire, dont la validité et l'exigibilité n'ont pas été exclues en raison de la décision du Conseil de sécurité d'établir un régime provisoire d'administration internationale au Kosovo à titre de sanction, en réponse à la gravité des événements survenus dans la province serbe pendant les années 90.

#### **IV.- LE RÉGIME PROVISOIRE D'ADMINISTRATION AUTONOME DU KOSOVO**

##### **1.- LA RÉOLUTION 1244 (1999) EN TANT QUE BASE JURIDIQUE ET CADRE DU RÉGIME D'ADMINISTRATION PROVISOIRE INTERNATIONALE INCLUANT LE RÉGIME PROVISOIRE D'ADMINISTRATION AUTONOME DU KOSOVO**

56.- Comme nous l'avons souligné précédemment, la résolution 1244 (1999) constitue la réponse immédiate du Conseil de sécurité aux événements graves qui se sont produits au Kosovo dans les années 90. Par cette résolution, le Conseil se déclare « [r]ésolu à remédier à la situation humanitaire grave qui

---

<sup>111</sup> CCPR/CO/81/SEMO, du 12 août 2004. Rappelons que le Comité des droits de l'homme a émis cette déclaration parce que « [l']État partie [la Serbie] a expliqué qu'il n'était pas en mesure de faire rapport sur la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités concernant la situation des droits de l'homme au Kosovo et a émis l'idée que, le pouvoir civil au Kosovo étant exercé par la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), le Comité pourrait inviter cette dernière à lui présenter un rapport complémentaire sur la situation des droits de l'homme au Kosovo ».

existe au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) et à faire en sorte que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et liberté » (p.p. 4) ; il ratifie ses appels réitérés en faveur d'une « autonomie substantielle et d'une véritable auto-administration au Kosovo » (p.p. 11) ; et *décide* « que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 » de la résolution (o.p. 1).

En vertu de ladite résolution, le Conseil de sécurité met en place un régime spécial pour le Kosovo qui repose sur deux piliers complémentaires : i) l'administration provisoire internationale du Kosovo ; et ii) le processus politique de détermination du statut futur du Kosovo. Ces deux piliers matérialisent l'exercice de la responsabilité principale du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales dans le cas du Kosovo. Et tous deux sont conçus, en termes téléologiques, en tant qu'instruments nécessaires à l'atteinte d'un objectif commun défini par le Conseil de sécurité, à savoir la solution politique définitive de la crise au Kosovo.

La déclaration unilatérale d'indépendance formulée par les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo a une incidence sur ces deux piliers ; dès lors, il est nécessaire d'analyser chacun d'eux pour déterminer si ladite DUI peut trouver un quelconque fondement dans le régime spécial établi par la résolution 1244 (1999), tant du point de vue de la définition des compétences des PISG que de celui des éléments qui définissent le processus de détermination du statut futur du Kosovo.

57.- Par rapport au premier pilier, le Conseil de sécurité « *décide* du déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité » (o.p. 5) ; et « *[a]utorise* 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, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales » (o.p. 10).

Cette présence internationale, notamment la présence civile dirigée par la MINUK, constitue désormais l'instrument utilisé par le Conseil de sécurité pour la mise en place du régime d'administration internationale du Kosovo. Ses principales missions sont les suivantes (o.p. 11) :

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

- ii) *Exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire ;*
- iii) *Organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections ;*
- iv) *Transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auront été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix ;*
- v) *Faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet ;*
- vi) *À un stade final, superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique ;*
- vii) *Faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie ;*
- viii) *En coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés ;*
- ix) *Maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entre-temps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo ;*
- x) *Défendre et promouvoir les droits de l'homme ;*
- xi) *Veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo.*

58.- Le régime d'administration internationale du Kosovo se caractérise, par conséquent, par les éléments suivants :

- i) Il s'agit d'un régime spécial qui confère à des institutions internationales (celles qui composent la présence civile internationale, en particulier la MINUK) de très larges compétences en matière d'administration civile, y compris dans le domaine de la reconstruction économique et de la restauration des infrastructures du territoire, ainsi que des compétences pour garantir à la population du Kosovo la possibilité d'une cohabitation pacifique, pour protéger et promouvoir les droits de l'homme, et pour garantir l'accès d'initiatives humanitaires au Kosovo.
- ii) Ce régime spécial inclut, comme partie intégrante, la mise en place d'un système d'administration autonome qui devra être exercée « au

- sein de la République fédérale de Yougoslavie »*<sup>112</sup> (actuellement la Serbie). Ce régime d'administration autonome doit être mis en œuvre par la présence internationale civile, par le lancement, notamment, d'un processus d'institutionnalisation aboutissant à la constitution des « institutions locales provisoires du Kosovo » (PISG) chargées de l'exercice de l'administration autonome, sous la direction, la surveillance et le contrôle de la présence internationale civile.
- iii) Ce régime spécial ne porte pas atteinte au régime de souveraineté et d'intégrité territoriale de la Serbie sur le Kosovo, dans la mesure où l'administration autonome est exercée au sein de la République fédérale de Yougoslavie (actuellement la Serbie).
  - iv) Ce régime spécial ne préjuge pas du statut futur du Kosovo, dans la mesure où ce statut doit être déterminé d'une manière autonome conformément à un processus établi à cet effet en vertu de la résolution 1244 (1999). En conséquence, le régime d'administration internationale et le régime provisoire d'administration autonome qui en découle doivent être exercés de sorte qu'il ne puisse être préjugé de la forme concrète que devra revêtir le statut futur du Kosovo.
  - v) Il s'agit d'un régime spécial conçu pour demeurer en vigueur jusqu'à la détermination finale du statut futur du Kosovo. Par conséquent, il s'agit – par définition – d'un régime provisoire.

## 2.- LE RÉGIME PROVISOIRE D'ADMINISTRATION AUTONOME DU KOSOVO AU SEIN DE LA SERBIE

### 2.1.- Les institutions provisoires d'auto-administration du Kosovo (PISG)

59.- Compte tenu des antécédents de la résolution 1244 (1999), la mise en place d'un *régime provisoire d'auto-administration du Kosovo* et, en tant qu'instrument dudit régime, la création et l'établissement d'*institutions provisoires d'auto-administration* (les PISG) étaient nécessairement appelés à constituer l'un des éléments centraux du régime d'administration internationale instauré par le Conseil de sécurité.

En conséquence, ce régime d'administration provisoire international représente le cadre dans lequel le régime provisoire d'administration autonome doit être mis en place et dans lequel l'activité des PISG doit se dérouler. Par conséquent, son cadre normatif doit déterminer la nature et les compétences des PISG, devenant dès lors la référence pour évaluer la légalité de toute action réalisée par les lesdites institutions provisoires. Cette circonstance est pleinement applicable à la DUI émanant de l'Assemblée du Kosovo, laquelle, par conséquent, sera mise en conformité au droit uniquement si elle se révèle compatible avec le régime spécial défini par le Conseil de sécurité dans la résolution 1244 (1999) et appliqué par la MINUK. Une compatibilité qui ne peut être évaluée qu'à la lumière de la nature et des compétences desdites PISG.

---

<sup>112</sup> Résolution 1244 (1999), o.p. 10, souligné par les auteurs.

### 2.1.1.-Nature

60.- En effet, la résolution 1244 (1999) se réfère constamment aux dénommées *institutions d'auto-administration démocratiques provisoires, institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique, institutions locales provisoires du Kosovo, et institutions provisoires du Kosovo*.

Conformément à ces dispositions, la MINUK a encouragé la constitution des dénommées *Institutions provisoires d'auto-administration (PISG)* du Kosovo, qui ont été créées en vertu du *Cadre constitutionnel pour un gouvernement autonome provisoire au Kosovo*<sup>113</sup>.

Ces *Institutions provisoires* sont principalement l'Assemblée, le Président du Kosovo, le gouvernement et le système judiciaire. A ces institutions viennent s'ajouter une autre série d'organes et bureaux indépendants<sup>114</sup> et la figure du Médiateur.<sup>115</sup>

En conséquence, l'Assemblée du Kosovo, qui a approuvé la DUI le 17 février 2008, fait partie des PISG, et est assujettie au régime juridique général applicable à ces institutions.

61.- Les PISG sont tenues d'exercer leur mandat dans le cadre de la résolution 1244 (1999) et du *Cadre constitutionnel*, qui constituent la référence normative pour déterminer la validité ou non des actes adoptés par celles-ci.

En ce sens, il y a lieu de souligner que, lors des débats qui se sont tenus au sein du Conseil de sécurité, il a été établi, de façon réitérée et continue, que les PISG étaient soumises à la résolution 1244 (1999) et au *Cadre constitutionnel*, ainsi que les organes élus des PISG. À titre d'exemple, il y a lieu de mentionner la déclaration selon laquelle « les élus (...) jouent tout leur rôle dans le Gouvernement autonome (...). Ils ont cette responsabilité à l'égard de leurs électeurs, mais aussi à l'égard du Kosovo tout entier, qui doit trouver son épanouissement dans l'application de la résolution 1244 (1999) et du Cadre constitutionnel (...) »<sup>116</sup>. De même, il a été établi que « l'Assemblée du Kosovo et les institutions autonomes doivent agir à tout moment conformément à la

---

<sup>113</sup> UNMIK/REG/2001/9, 15 mai 2001.

<sup>114</sup> Les organes et bureaux indépendants sont la Commission électorale centrale, le Conseil de la magistrature du Kosovo, le Bureau de l'Auditeur général, l'Office des services bancaires et des paiements du Kosovo, la Commission indépendante des médias, le Conseil de la radiotélévision publique et la Direction du logement et des biens immeubles et Commission des litiges relatifs aux logements et aux biens immeubles. *Ibid.*, ch. 11.

<sup>115</sup> Le Médiateur, conformément à la législation en vigueur de la MINUK, est compétent pour recevoir les plaintes et enquêter à leur sujet, suivre le dossier, prendre des mesures préventives, formuler des recommandations et prodiguer des conseils au sujet de violations des droits de l'homme ou des mesures constituant un abus de pouvoir de la part d'une autorité publique du Kosovo. *Ibid.*, ch. 10.

<sup>116</sup> France, 4498<sup>e</sup> séance (27 mars 2002), (S/PV.4498, p. 22). Au cours de la même séance, la Norvège a affirmé que « [l]es élus de l'Assemblée du Kosovo, ainsi que le Gouvernement provisoire doivent respecter strictement la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et le Cadre constitutionnel » (*ibid.*, p. 25).

résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et au Cadre constitutionnel »<sup>117</sup>. Ces deux affirmations revêtent incontestablement une importance particulière pour la présente procédure consultative.

62.- Finalement, il convient d'observer que les PISG revêtent un caractère provisoire et ne peuvent être confondues, en aucune façon, avec les « *institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique* », dont le statut n'est pas défini dans la résolution 1244 (1999) puisque celui-ci doit être le fruit du processus de détermination du statut futur du Kosovo.

Le caractère provisoire des PISG est explicitement proclamé dans la résolution 1244 (1999) – le mot « provisoire » y est employé au moins à quatre reprises – ainsi que dans les annexes 1 et 2 de la résolution, qui se réfèrent respectivement à « un accord-cadre politique *intérimaire* prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle » et aux « institutions d'auto-administration démocratiques *provisoires* ». Par ailleurs, la différenciation avec les « *institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique* » figure également dans la résolution 1244, puisqu'elle prévoit que l'un des éléments du mandat de la présence civile internationale (MINUK) sera précisément, de « superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique ».

En conséquence, force est de conclure que les PISG revêtent, et revêtaient à la date d'approbation de la DUI par l'Assemblée de Kosovo, le caractère d'institutions provisoires soumises au régime d'administration internationale, et ne peuvent, en aucune façon, être confondues avec les « *institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique* » conformément au processus mis en œuvre par le Conseil de sécurité, et placé sous l'autorité de celui-ci. Cette conclusion est appuyée, par ailleurs, par plusieurs déclarations du Président du Conseil de sécurité, dans lesquelles celui-ci affirme explicitement que « [l]e Conseil (...) souligne la responsabilité qu'ont les dirigeants élus du Kosovo d'appliquer intégralement les dispositions de la résolution 1244 (1999) relatives au statut final »<sup>118</sup>. Une responsabilité qu'ils n'assumeraient certainement pas dans le cas des « *institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique* ».

### 2.1.2.- Compétences

63.- Les compétences attribuées aux PISG sont les compétences propres à un régime d'autonomie et d'auto-administration. Ces deux expressions font l'objet de références réitérées dans la résolution 1244 (1999) et ses annexes : les « institutions d'auto-administration démocratiques provisoires » pour le Kosovo

---

<sup>117</sup> Royaume-Uni, 4559<sup>e</sup> séance (26 juin 2002), (S/PV.4559, p. 18). D'après le Mexique : « le processus de transfert des responsabilités additionnelles au Gouvernement autonome provisoire du Kosovo (...) Il est également fondamental que ceci s'effectue conformément à la résolution 1244 (1999) et au Cadre constitutionnel » (4782<sup>e</sup> séance (3 juillet 2003), S/PV.4782, p. 11).

<sup>118</sup> S/PRST/2001/27 et S/PRST/2001/34.

(o.p. 10), l'« autonomie et (...) auto-administration substantielles » pour le Kosovo (o.p. 11.a), l'« auto-administration autonome et démocratique » du Kosovo (o.p. 11.c), l'« autonomie substantielle » (annexe 1), les « institutions d'auto-administration démocratiques »<sup>119</sup> et l'« autonomie substantielle » du Kosovo (annexe 2).

Il faut ajouter que pour délimiter la portée de ce régime d'administration autonome, le paragraphe 11 a) de la résolution 1244 (1999) affirme « compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet ». De ce point de vue, il convient de rappeler que le principe 8 de la liste des principes qui figurent dans l'annexe 2 définit clairement la limite en faisant référence à « 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 et des autres pays de la région ». Comme nous l'avons souligné précédemment, lesdits principes sont établis dans les Accords de Rambouillet.

64.- Sur ces bases, les principales compétences des PISG ont été définies dans le *Cadre constitutionnel* en termes très généraux, qui peuvent se résumer comme suit :

- i) Les PISG sont responsables des matières suivantes : politique économique et financière, affaires fiscales et budgétaires, dispositions administratives et douanières, commerce extérieur et intérieur, industrie et investissements, éducation, science et technologie, jeunesse et sport, culture, santé, protection environnementale, bien-être social et professionnel, politique en matière de famille, de genre et de mineurs, transport, services de la poste, technologie des télécommunications et de l'information, services d'administration publique, agriculture, développement rural et forestier, statistiques, planification urbanistique, tourisme, bonne gouvernance, droits de l'homme et égalité des chances, affaires de non-résidents<sup>120</sup>.
- ii) Sur le plan de l'administration locale, les PISG assument des responsabilités dans les domaines suivants : soutien à la coopération inter-municipale ; promotion du développement d'un fonctionnariat municipal professionnel ; assistance aux mairies dans la mise en place de leurs propres systèmes de gestion budgétaire et financière, dans le contrôle de la qualité des services municipaux, l'identification des canaux et des moyens pour les activités de formation des mairies ; assistance aux mairies en vue de la transparence de leurs activités à l'égard du public ; services d'assistance légale aux mairies ; coordination des activités des agences internationales et des ONGD dépendant des mairies ; et contrôle de l'accomplissement des responsabilités et des compétences déléguées aux mairies, fondé sur les structures d'organisation résultant des élections municipales, ainsi

---

<sup>119</sup> Principes 5 et 8 de l'annexe 2.

<sup>120</sup> Cf. UNMIK/REG/2001/9, ch. 5.1.

que des responsabilités et des compétences transférées entre temps<sup>121</sup>.

- iii) Dans le domaine des affaires judiciaires, les PISG exercent également des responsabilités dans la prise de décisions concernant la nomination des juges et des procureurs ; l'exercice de responsabilités concernant l'organisation et le fonctionnement corrects des tribunaux au sein de structures judiciaires existantes ; la mise en place, le développement et le maintien des services judiciaires et du ministère public ; la mise en place des aménagements techniques et financiers ; la dotation de ressources humaines et matérielles pour assurer le fonctionnement effectif des systèmes judiciaires et du ministère public ; la formation, y compris la formation professionnelle et vocationnelle du personnel judiciaire en coopération avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ; l'organisation d'examens pour la qualification de juges, procureurs, avocats et autres professionnels juristes par un organe professionnel indépendant ; la nomination, la formation et le pouvoir disciplinaire et de destitution des membres du personnel de soutien judiciaire ; garantie de la coordination dans des matières liées au système judiciaire et au service disciplinaire ; coopération avec les organisations pertinentes en ce qui concerne le contrôle du système judiciaire et du système disciplinaire ; la mise à disposition d'informations et de statistiques sur le système judiciaire et le service disciplinaire, s'il y a lieu ; la protection de données personnelles relatives au système judiciaire et au service disciplinaire ; la garantie de la coopération en matière judiciaire et disciplinaire avec les organismes pertinents au sein du Kosovo ; et l'assistance en matière de recrutement, de formation et d'évaluation du personnel pour le service disciplinaire<sup>122</sup>.

65. Cependant, en vertu du *Cadre constitutionnel*, les compétences et les responsabilités des PISG n'englobent pas certaines, à caractère réservé, qui incombent exclusivement au RSSG. Ces compétences réservées comprennent entre autres : le pouvoir de dissolution de l'Assemblée et la convocation de nouvelles élections au cas où les PISG agiraient en contradiction avec la résolution 1244 (1999), ou dans l'exercice des responsabilités du RSSG en vertu de ladite résolution ; l'autorité finale en matière de politique monétaire et l'approbation du budget consolidé du Kosovo ; l'exercice du contrôle d'autorité sur le service des douanes de la MINUK ; l'autorité finale en matière de nomination, destitution et sanction des juges et des procureurs ; l'exercice des compétences et des responsabilités de nature internationale dans le domaine juridique, les relations extérieures, le cas échéant, pour l'exercice de leur mandat, y compris la conclusion d'accords avec des États et des organisations internationales dans toutes les matières entrant dans le champ d'application de la résolution 1244 (1999), et le contrôle de l'accomplissement des engagements contractés dans les accords internationaux conclus au nom de la MINUK ; la

---

<sup>121</sup> *Ibid.* Ch. 5.2

<sup>122</sup> *Ibid.* Ch. 5.3

préservation des délimitations territoriales municipales existantes ou la garantie de fonctionnement effectif du système d'administration municipale locale sur la base des principes internationaux acceptés et reconnus<sup>123</sup>.

## 2.2.- La présence civile internationale en tant que limite des compétences des PISG

66.- Dans tous les cas, conformément à ce qui est établi dans le *Cadre constitutionnel*, il y a lieu de prendre en considération 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 »<sup>124</sup>. Partant, les PISG et l'exercice de leurs compétences sont soumis à l'autorité du RSSG et à sa législation. En d'autres termes, elles relèvent du régime d'administration international établi par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans la résolution 1244 (1999) et doivent s'y soumettre.

67.- Dans ce contexte, il faut rappeler que certaines actions *ultra vires* des PISG ont obligé le RSSG à intervenir à plusieurs reprises en lançant des avertissements concernant les limites des compétences des PISG et en annulant même certaines de leurs décisions. Tous ces actes se traduisent en une pratique riche et significative, dont une grande partie a déjà été analysée dans le chapitre III du présent exposé concernant les actes des PISG portant atteinte à la souveraineté et à l'intégrité de la Serbie<sup>125</sup>, chapitre auquel nous renvoyons.

Néanmoins, en marge des secteurs concrets dans lesquels se sont produites les interventions du RSSG<sup>126</sup>, il convient, à ce stade, d'attirer

---

<sup>123</sup> *Ibid.* Ch.8

<sup>124</sup> UNMIK/REG/2001/9, ch. 12.

<sup>125</sup> Cf. *supra*, paragraphe III.2.2.1.

<sup>126</sup> Outre les exemples cités précédemment, on peut en trouver beaucoup d'autres dans les rapports du Secrétaire général sur la MINUK. Les plus récents sont particulièrement significatifs: S/2006/45, annexe 1, par. 3 et 6 ; S/2006/707, par. 18 a, et annexe 1, par. 14 ; S/2006/906, par. 5 et 63 ; S/2007/134, annexe 1, par. 28 et 33 ; S/2007/582, par. 4 et 23 ; et annexe 1, par. 68 ; S/2007/768, annexe 1, par. 19. Dans le même sens, il convient de mentionner la réaction provoquée par l'adoption par l'Assemblée du Kosovo de la Déclaration sur le Kosovo – un état indépendant et souverain – du 3 février 2003. En réponse à ce qui précède, le Représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général a affirmé dans une lettre du 7 février 2003 adressée au Président de l'Assemblée: « [à] ce sujet, je tiens à vous aviser par écrit que l'examen de cette question par l'Assemblée serait contraire à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, au Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire au Kosovo et au Règlement intérieur provisoire de l'Assemblée » (lettre datée du 7 février 2003, adressée au Président de l'Assemblée du Kosovo

l'attention sur le fait que la pratique de contrôle susmentionnée souligne le caractère limité des compétences des PISG. Ce caractère limité se trouve d'autant plus renforcé que le Secrétaire général et le Conseil de sécurité ont systématiquement soutenu les interventions du RSSG, et ce soutien apparaît aussi bien dans les rapports du Secrétaire général relatifs à la MINUK que dans les procès-verbaux du Conseil de sécurité, et même dans les déclarations de son président.

68.- En effet, il y a lieu de rappeler tout d'abord que les rapports du Secrétaire général sur la MINUK ont recueilli, à maintes reprises, diverses décisions du Représentant spécial qui annulaient des actes *ultra vires* des PISG, décisions partagées par le Secrétaire général lui-même. À titre d'exemple, on peut citer les déclarations suivantes:

- i) « On a constaté à plusieurs reprises que l'Assemblée avait outrepassé ses compétences. Le 8 novembre, l'Assemblée a adopté une résolution rejetant l'inclusion du Kosovo dans le préambule de la Charte constitutionnelle de l'Union de la Serbie et du Monténégro (...). En décembre, mon Représentant spécial a renvoyé à l'Assemblée la loi sur les activités de commerce extérieur, qui constituait une violation du Cadre constitutionnel. Toujours en décembre, la MINUK a fait échec à un projet de résolution sur l'indépendance établie par l'Alliance pour l'avenir du Kosovo »<sup>127</sup>.
- ii) « [L]'Assemblée du Kosovo continue à l'occasion de manifester une tendance à sortir de son rôle institutionnel, celui d'un organe qui légifère, et à adopter des positions sur des questions symboliques, manifestement en dehors de ses compétences en vertu du Cadre constitutionnel. Ainsi, le fait que cette assemblée a entériné une résolution sur « les valeurs guerrières », hautement susceptible d'accentuer les divisions, entrave les efforts de coopération entre les représentants politiques des différentes communautés du Kosovo auprès des institutions provisoires »<sup>128</sup>.
- iii) « Je suis préoccupé aussi de voir que l'Assemblée du Kosovo refuse une fois encore de prendre en considération les préoccupations légitimes des minorités dans le cadre des processus législatifs et qu'elle outre passe ses compétences. Cela contrevient directement à la résolution 1244 (1999), au Cadre constitutionnel et au droit applicable au Kosovo. Je soutiens pleinement la ligne d'action stricte suivie par mon Représentant spécial à cet égard »<sup>129</sup>.
- iv) « S'il convient de se féliciter de la plus grande ouverture et de la plus grande transparence manifestée par l'Assemblée du Kosovo dans ses travaux, l'adoption par cette assemblée de tout un ensemble de propositions de révision du Cadre constitutionnel ne fait clairement pas partie de ses compétences, telles qu'elles sont énoncées dans la

---

par le Représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général. Pièce n° 189 du dossier du Secrétaire général).

<sup>127</sup> S/2003/113, p. 4, par. 12.

<sup>128</sup> S/2003/675, p. 16, par. 62.

<sup>129</sup> S/2004/71, p. 17, par. 55.

résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et le Cadre constitutionnel, et est de ce fait inacceptable »<sup>130</sup>.

69.- Pour sa part, le Conseil de sécurité a également réagi à l'égard des actions unilatérales des PISG du Kosovo à mesure que celles-ci se produisaient. Cette réaction se reflète dans diverses interventions d'Etats membres qui se sont produites lors des séances du Conseil qui ont traité lesdites actions. Il a ainsi été affirmé que « des initiatives telles que la résolution sur la protection de l'intégrité territoriale du Kosovo, outrepassant les compétences des institutions autonomes, sont nulles et non avenues »<sup>131</sup>, et que « [l]e Représentant spécial a eu tout à fait raison de déclarer nulle et non avenue toute décision prise par l'Assemblée en dehors de ses compétences »<sup>132</sup>.

Par ailleurs, la position du Conseil, contraire aux actions unilatérales des PISG, ressort explicitement de certaines déclarations de son Président. On peut en citer quelques-unes :

- i) « Le Conseil de sécurité déplore l'adoption par l'Assemblée du Kosovo, à sa séance du 23 mai 2002, d'une « résolution relative à la protection de l'intégrité territoriale du Kosovo ». Il partage l'avis du Représentant spécial du Secrétaire général, selon lequel pareilles résolutions et décisions de l'Assemblée au sujet de questions qui ne relèvent pas de son domaine de compétence sont nulles et non avenues »<sup>133</sup>.
- ii) « Le Conseil de sécurité (...) condamne toutes les tentatives visant à créer ou maintenir des structures et des institutions ainsi que les initiatives qui sont incompatibles avec la résolution 1244 et avec le Cadre constitutionnel ». L'accent est mis ultérieurement sur le fait que « [l]e Conseil s'oppose fermement aux initiatives unilatérales qui risquent de remettre en cause la stabilité et le processus de normalisation non seulement au Kosovo mais aussi dans l'ensemble de la région. Il prie instamment tous les dirigeants politiques du Kosovo et de la région d'assumer la responsabilité de la démocratisation, de la paix et de la stabilité dans la région en rejetant toutes les tentatives contraires à la résolution 1244 (1999) »<sup>134</sup>.

70.- Par conséquent, il y a lieu de conclure que les compétences attribuées aux PISG, s'il est vrai qu'elles s'étendent à de vastes secteurs de la réalité, sont toutefois limitées par le régime provisoire d'administration internationale et par les compétences du RSSG, à qui sont réservés les pouvoirs les plus directement liés à l'exercice des compétences souveraines et à qui il a été conféré, de plus, le pouvoir de conditionner, limiter et exclure l'exercice des

---

<sup>130</sup> S/2004/613, p. 16, par. 62.

<sup>131</sup> France, 4559<sup>ème</sup> séance (26 juin 2002), (S/PV.4559, p. 16). Au cours de cette même séance, la Norvège a déclaré ce qui suit : « Nous réaffirmons notre appui à l'annulation par le Représentant spécial des tentatives de l'Assemblée du Kosovo de traiter de questions extérieures à son autorité » (*ibid.*, p. 18).

<sup>132</sup> Royaume-Uni, 4592<sup>ème</sup> séance (30 juillet 2002), (S/PV.4592, p. 22).

<sup>133</sup> S/PRST/2002/16, Déclaration du 24 mai 2002.

<sup>134</sup> S/PRST/2003/1, Déclaration du 6 février 2003.

compétences des PISG, toujours en vertu de l'autorité du Secrétaire général et du Conseil de sécurité.

Le fait que le système de répartition des compétences et que le mandat du RSSG n'aient pas toujours été respectés par les PISG est un simple élément de fait qui ne peut produire un quelconque effet sur la validité du régime juridique établi en vertu de la résolution 1244 (1999).

### 2.3.- Le processus de détermination du statut futur du Kosovo en tant que limite du régime provisoire d'administration internationale et des compétences des PISG

71.- Finalement, il y a lieu d'attirer l'attention sur un élément qui constitue une limite incontournable pour l'exercice de l'administration autonome du Kosovo par les PISG : le Régime d'administration internationale du Kosovo instauré par le Conseil de sécurité est provisoire et ne préjuge pas de la solution définitive sur le statut du Kosovo, solution qui devra être atteinte conformément au processus politique établi à cette fin. En conséquence, ce Régime d'administration internationale doit être mis en place de manière à ne pas conditionner ou entraver le déroulement du processus, ni à conditionner la solution finale qui pourrait être atteinte sur le statut futur du Kosovo.

Cette relation entre le Régime d'administration provisoire internationale et le processus de détermination du statut futur du Kosovo a joué un rôle essentiel à l'égard de la *présence internationale* déployée au Kosovo, *tant civile que de sécurité*, laquelle, en application de son mandat, s'est vue soumise au principe de neutralité à l'égard de la solution politique finale<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Le principe de neutralité a été réitéré par le Secrétaire général dans ses rapports au Conseil de sécurité, notamment après l'autorisation par le Conseil, en 2005, de lancer le processus politique pour la détermination du futur statut du Kosovo. Ainsi, celui-ci a déclaré que tout le travail préparatoire pour la définition d'une future présence internationale au Kosovo ou pour la modification de la structure ou de la portée de la MINUK a été réalisé « sans préjudice du résultat du processus futur concernant le statut » (voir, à cet égard, les rapports suivants : S/2006/45, par. 14 ; S/2007/134, par. 21 ; S/2007/395, par. 28 ; S/2007/582 ; S/2007/768, par. 28 ; S/2008/211, par. 28). De manière encore plus significative, le Secrétaire général a déclaré dans son rapport S/2008/458 que « l'ONU a conservé une position de stricte neutralité à l'égard de la question du statut du Kosovo » (par. 29). Le principe de neutralité a été également explicitement reconnu par d'autres membres de la présence internationale au Kosovo. Ainsi, le 29 octobre 2007, en sa qualité de Président en exercice de l'OSCE, le ministre espagnol des Affaires étrangères, M. Miguel Ángel Moratinos, a déclaré dans son discours au Comité de Helsinki qu'« au fil des années, nous avons réussi à maintenir une position de neutralité et d'impartialité à l'égard de la question du statut du Kosovo ». Par conséquent, il est logique que le même principe de neutralité régisse également le déploiement au Kosovo d'EULEX-KOSOVO sous l'autorité générale des Nations Unies. Voir, à cet égard, S/2008/354, par. 12 ; S/2008/692, par. 26 ; et S/2009/149. Voir également la *Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur le déploiement d'EULEX*, du 2 décembre 2008 ; et l'*Action commune 2006/304/PESC du Conseil du 10 avril 2006 sur la mise en place d'une équipe de planification de l'UE (EPUE Kosovo) en ce qui concerne l'opération de gestion de crise que l'UE pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'État de droit et, éventuellement, dans d'autres domaines* (JO L 112, 26 avril 2006, p. 19).

72.- Si ces considérations sont importantes en ce qui concerne la présence internationale et le Régime d'administration internationale, elles le sont d'autant plus que la nécessité de respecter le processus de détermination du statut futur du Kosovo prévu dans la résolution 1244 (1999) est reliée au régime provisoire d'administration autonome et aux activités et aux compétences des PISG. Dans ce cas, l'obligation de ne pas préjuger du résultat final dudit processus et de ne pas adopter de mesures unilatérales qui pourraient le mettre en péril, constitue, sans conteste, une limite au régime provisoire d'administration autonome et aux compétences attribuées aux PISG.

Les Nations Unies se sont déclarées explicitement en ce sens, au travers de la UNMIK, en insérant dans le *document conjoint entre la MINUK et la RFY*<sup>136</sup> un paragraphe en vertu duquel les parties :

5. « Réaffirme[nt] que la position en ce qui concerne le statut futur du Kosovo demeure celle qui est reflétée dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et que des institutions provisoires de l'Administration autonome ne peuvent rien faire qui puisse modifier la situation à cet égard ».

## **V.- LE PROCESSUS DE DÉTERMINATION DU STATUT FUTUR DU KOSOVO : UN PROCESSUS OUVERT**

### **1.- LA RÉOLUTION 1244 (1999) EN TANT QUE CADRE ET BASE JURIDIQUE DU PROCESSUS DE DÉTERMINATION DU STATUT FUTUR DU KOSOVO**

73.- La résolution 1244 (1999) constitue, sans conteste, la base fondamentale de référence pour la résolution du conflit et la détermination du statut futur du Kosovo. Rappelons qu'après avoir accueilli « les principes généraux concernant la solution politique de la crise du Kosovo adoptés le 6 mai 1999 (S/1999/516 ; annexe 1 à la présente résolution) et se félicitant de l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes énoncés aux points 1 à 9 du document présenté à Belgrade le 2 juin 1999 (S/1999/649 ; annexe 2 à la présente résolution), ainsi que de son accord quant à ce document », le paragraphe 1 du dispositif de ladite résolution est déterminant en ce sens qu'il prévoit que le Conseil « [d]écide que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 ».

---

<sup>136</sup> « Document conjoint MINUK-République fédérale de Yougoslavie », adopté par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour le Kosovo, M. Hans Haekkerup, et le Représentant spécial du Président de la République fédérale de Yougoslavie ainsi que du Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie et du Gouvernement de la République de Serbie, M. Nebojsa Covic, qui est également Président du Centre de coordination pour le Kosovo-Metohija, (pièce n° 171, du dossier élaboré par le Secrétaire général).

Le caractère fondamental de la résolution 1244 (1999) a été proclamé par divers membres du Conseil de sécurité lors de séances successives<sup>137</sup>. On peut citer, par exemple, les déclarations suivantes : « la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité demeure le fondement du statut final du Kosovo »<sup>138</sup> ; « la résolution 1244 (1999) reste le cadre fondamental pour faire avancer le processus politique au Kosovo »<sup>139</sup> ; ou encore la référence à « un processus (...) pour déterminer le statut final, conformément à la résolution 1244 (1999) »<sup>140</sup> ; ainsi que l'avertissement concernant la nécessité de garantir que « l'issue du statut futur du Kosovo ne sera déterminée que dans le contexte général de la résolution 1244 (1999) »<sup>141</sup>. A tous ces commentaires viennent s'ajouter de nombreuses déclarations d'« appui à la résolution 1244 (1999) »<sup>142</sup>.

Ces affirmations obtiennent également l'aval du Conseil de sécurité qui, dans diverses résolutions postérieures sur la situation du Kosovo, « [d]éclare à nouveau qu'il soutient fermement l'application intégrale de la résolution 1244 (1999) »<sup>143</sup> ; il fait valoir la résolution 1244 (1999) en tant que référent de l'action ultérieure du Conseil de sécurité<sup>144</sup> et se réfère à maintes reprises à sa condition de base fondamentale sur laquelle repose la situation du Kosovo. Une position qui a été réitérée par le biais des Déclarations du Président, dans lesquelles celui-ci « réaffirme son engagement en faveur de la pleine

---

<sup>137</sup> Séances : 4153<sup>ème</sup> (9 juin 2000), 4225<sup>ème</sup> (16 novembre 2000), 4249<sup>ème</sup> (19 décembre 2000), 4258<sup>ème</sup> (18 janvier 2001), 4277<sup>ème</sup> (13 février 2001), 4296<sup>ème</sup> (16 mars 2001), 4335<sup>ème</sup> (22 juin 2001), 4430<sup>ème</sup> (27 novembre 2001), 4454<sup>ème</sup> (21 janvier 2002), 4518<sup>ème</sup> (24 avril 2002), 4702<sup>ème</sup> (6 février 2003), 4742<sup>ème</sup> (23 avril 2003), 4770<sup>ème</sup> (10 juin 2003), 478<sup>ème</sup> (3 juillet 2003), 4853<sup>ème</sup> (30 octobre 2003), 4886<sup>ème</sup> (17 décembre 2003), 4910<sup>ème</sup> (6 février 2004), 4928<sup>ème</sup> (18 mars 2004), 4942<sup>ème</sup> (13 avril 2004), 4967<sup>ème</sup> (11 mai 2004), 5089<sup>ème</sup> (29 novembre 2004), 5130<sup>ème</sup> (24 février 2005), 6025<sup>ème</sup> (26 novembre 2008).

<sup>138</sup> Chine, 4702<sup>ème</sup> séance (6 février 2003), (S/PV.4702, p. 11). Le Canada s'est exprimé en termes identiques lors de la 4153<sup>ème</sup> séance (9 juin 2000) (S/PV.4153, p. 28). Irlande : « nous continuons d'estimer que la mise en œuvre intégrale de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité doit demeurer l'objectif primordial de la communauté internationale au Kosovo » (4277<sup>ème</sup> séance (13 février 2001) (S/PV.4277, p. 14). Mali : « la résolution 1244 (1999) de notre Conseil doit continuer à être le fil conducteur de toute politique vis-à-vis du Kosovo » (4430<sup>ème</sup> séance (27 novembre 2001) (S/PV.4430, p. 4). Île Maurice, « la résolution 1244 (1999) ... demeure la base sur laquelle sera construit l'avenir du Kosovo » (4518<sup>ème</sup> séance (24 avril 2002), S/PV.4518, p. 21). Chili : « nous considérons la résolution 1244 (1999) comme une base et un instrument utiles permettant la réalisation de l'objectif à trois volets de son mandat : administrer le Kosovo, créer des institutions et, enfin, faciliter un processus politique pour déterminer le statut final du Kosovo » (4702<sup>ème</sup> séance (6 février 2003), S/PV.4702, p. 9).

<sup>139</sup> Royaume-Uni, 5089<sup>ème</sup> séance (29 novembre 2004), (S/PV.5089, p. 11). Espagne : « [l]a résolution 1244 (1999) et le cadre constitutionnel sont la pierre angulaire des actions de la communauté internationale et de ce Conseil sur la question du Kosovo » (4702<sup>ème</sup> séance (6 février 2003), S/PV.4702, p. 18). Grèce : « [l]e chemin que le Kosovo devra emprunter a été tracé avec clarté, dans le respect des paramètres fixés dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité » (5130<sup>ème</sup> séance (24 février 2005), S/PV.5130, p. 18).

<sup>140</sup> Royaume-Uni, 4910<sup>ème</sup> séance (6 février 2004), (S/PV.4910, p. 8).

<sup>141</sup> États-Unis, 4886<sup>ème</sup> séance (17 décembre 2003), (S/PV.4886, p. 9).

<sup>142</sup> États-Unis, 4853<sup>ème</sup> séance (30 octobre 2003), (S/PV.4853, p. 19). Dans le même sens, l'Algérie a souligné que « [n]ous nous devons [...] de souligner avec force la nécessité de la mise en œuvre intégrale de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité » (4967<sup>ème</sup> séance (11 mai 2004), S/PV.4967, p. 11).

<sup>143</sup> Résolution 1345 (2001), o.p. 3.

<sup>144</sup> Résolutions 1345 (2001), 1367 (2001), 1371 (2001).

application de la résolution 1244 (1999), qui reste la base sur laquelle l'avenir du Kosovo sera bâti »<sup>145</sup> ; « réaffirme son attachement continu à l'application pleine et effective de la résolution 1244 (1999) du Conseil au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) »<sup>146</sup>, ou « réaffirme que la résolution 1244 reste intégralement valide dans tous ses aspects. Cette résolution demeure la base de la politique de la communauté internationale concernant le Kosovo »<sup>147</sup>.

Il convient d'ajouter que dans les décisions les plus importantes qui ont été adoptées pour mettre en place la solution finale de la crise du Kosovo, le Conseil de sécurité et le Secrétaire général ont toujours signalé que le cadre de l'arrangement et sa base juridique sont dans la résolution (1999).

74.- À l'égard de ce dernier constat, la nomination en 2005 de M. Ahtisaari en qualité d'Envoyé spécial du Secrétaire général se révèle particulièrement significative. À cet effet, il suffit de rappeler que la lettre de nomination signée par le Secrétaire général communique explicitement à l'intéressé qu'« [e]n votre qualité d'Envoyé spécial, vous dirigerez le processus politique visant à déterminer le futur statut du Kosovo, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et aux déclarations de son Président sur la question », et que le mandat annexé à ladite lettre signale également que l'objectif de celui-ci consiste à « [d]éterminer le futur statut du Kosovo, en ayant à l'esprit la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies au Kosovo, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, notamment en facilitant un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, et aux déclarations du Président du Conseil de sécurité sur la question »<sup>148</sup>.

75.- Finalement, il y a lieu de souligner que la résolution 1244 (1999), en tant que base du processus pour atteindre une solution définitive sur le statut futur du Kosovo, a également été reconnue par d'autres organisations dont certains membres font partie de la présence internationale, ainsi que par des organisations et des États qui ont occupé une place significative dans le déroulement du processus politique lui-même.

Rappelons ici, à titre d'exemple, que l'Union européenne a déclaré à plusieurs reprises devant le Conseil que la résolution 1244 (1999) est la base sur laquelle doit reposer la solution de la question du Kosovo<sup>149</sup> et que, pour sa

---

<sup>145</sup> Déclarations du Président des 5 octobre et 9 novembre 2001. Dans le même sens, la déclaration du Président du 24 avril 2002.

<sup>146</sup> Déclaration du Président du 24 octobre 2002.

<sup>147</sup> S/PRST/2003/1, Déclaration du Président du 6 février 2003.

<sup>148</sup> Lettre de nomination, datée du 14 novembre 2005, adressée à Martti Ahtisaari par le Secrétaire général et comportant en annexe son mandat (pièce n° 198 du dossier du Secrétaire général).

<sup>149</sup> La France a ainsi déclaré au nom de l'UE que « pour l'Union européenne, la mise en œuvre complète de la résolution 1244 (1999) doit être l'alpha et l'oméga de l'action de la communauté internationale » (S/PV. 4249, p. 6). Et la Grèce, en cette même qualité, « réaffirm[e] que la pleine mise en œuvre de [la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité]

part, le Rapport de la Troïka pour le Kosovo, constituée de l'Union européenne, des États-Unis d'Amérique et de la Fédération de Russie, de décembre 2007, relatif aux négociations entre Belgrade et Pristina sur le statut futur du Kosovo engagées par ladite Troïka, signale que « nous avons réaffirmé que nous continuerions d'opérer dans le cadre de la résolution 1244 (1999) et des principes directeurs du Groupe de contact »<sup>150</sup>.

## 2.- CARACTÈRES ET CONDITIONS DU PROCESSUS POLITIQUE

76.- La résolution 1244 (1999) ne définit pas, dans son dispositif, les caractères ni les conditions que doit remplir le « processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo ». Cependant, ces éléments peuvent être identifiés indirectement en vertu des dispositions prévues dans la résolution et dans ses deux annexes, et moyennant le renvoi de la résolution et des annexes aux Accords de Rambouillet.

La lecture intégrée de tous ces instruments permet, sans conteste, de conclure que le « processus politique » soutenu par le Conseil de sécurité, et dont la mise en place doit être facilitée par la présence civile internationale<sup>151</sup>, se caractérise par la présence des éléments suivants :

- i) Il a pour finalité de mettre fin à la crise du Kosovo, celle-ci étant entendue en termes globaux<sup>152</sup>.
- ii) Il doit être mis en œuvre à l'aide de « négociations entre les parties en vue d'un règlement »<sup>153</sup>.
- iii) La solution finale n'est ni prédéterminée, ni soumise à une quelconque limite, mais cette solution devra être atteinte moyennant un accord<sup>154</sup> des parties intéressées, avec l'accompagnement, le cas échéant, de la communauté internationale. Ce dernier élément est sous-jacent à la résolution 1244 (1999) et à tout le système construit à partir de celle-ci.

77.- Ces caractéristiques se sont répétées tout au long du processus mis en œuvre depuis l'adoption de la résolution 1244 (1999), moyennant l'aval et l'orientation du Conseil de sécurité et l'aide et l'accompagnement de la communauté internationale, à travers diverses formules que nous ne jugeons pas nécessaire d'analyser ici.

---

demeure la pierre angulaire de la politique de l'Union européenne concernant le Kosovo » (S/PV. 4770, p. 20).

<sup>150</sup> S/2007/723, p. 2-3.

<sup>151</sup> Cf. résolution 1244 (1999), o.p. 11.e).

<sup>152</sup> Cf. résolution 1244 (1999), o.p. 1.

<sup>153</sup> Cf. résolution 1244 (1999), annexe 2, principe 8.

<sup>154</sup> A cet égard, il convient de prendre en compte que bien que la résolution 1244 (1999) ne mentionne pas explicitement la nécessité d'accord, elle emploie cependant, à plusieurs reprises, l'expression « en attendant un règlement définitif » (o.p. 11, paragraphes a) et c)) ou évoque « un règlement politique » (o.p. 11, f)). Pour sa part, l'annexe 2 mentionne explicitement « [l]es négociations entre les parties en vue d'un règlement » (principe 8).

Dans tous les cas, l'analyse de la pratique pertinente souligne l'importance particulière attribuée dans le cadre de ce processus à l'« accord » entre les parties en tant que base de toute solution définitive qui pourrait être jugée conforme à la résolution 1244 (1999). Dès lors, tout acte unilatéral adopté par l'une des parties prétendant décider sur le statut futur du Kosovo en marge dudit accord, et par conséquent en marge du processus politique soutenu par le Conseil de sécurité, sera jugé contraire à ladite résolution, et donc non conforme au droit.

78.- A cet égard, la pratique est riche d'exemples à l'appui de cette conclusion.

Il convient de souligner tout d'abord que les débats du Conseil de sécurité mettent en évidence des membres jugeant nécessaire une solution négociée permettant un accord mutuellement accepté par les parties. En ce sens, il a été déclaré qu'« [e]n définitive, ce sera à Belgrade et aux représentants élus des communautés du Kosovo de parvenir à un accord final entre eux en ce qui concerne le statut »<sup>155</sup> ; que « les clauses de tout règlement final devront être acceptables par les deux parties »<sup>156</sup> ; qu'il est indispensable « que Belgrade et Pristina ne relâchent pas leurs efforts pour trouver une solution négociée viable et mutuellement acceptable »<sup>157</sup> ; ou que la solution finale doit être « un plan mutuellement acceptable, convenu par les deux parties concernées après des négociations sincères »<sup>158</sup>, ce qui exclut évidemment les décisions unilatérales. Il a été précisé à cet égard qu'« [a]ucun arrangement ou mesure unilatérale visant à déterminer d'avance le statut du Kosovo – pour l'ensemble ou une partie du Kosovo – ne peut être accepté »<sup>159</sup> ; et que « seule une décision issue de négociations, et non pas imposée par une partie, peut être appuyée par le Conseil de sécurité »<sup>160</sup>.

De plus, dans l'exercice de ses fonctions, le RSSG a attiré l'attention sur la non-conformité à la résolution 1244 (1999) de toute action unilatérale qui prétendrait porter atteinte au statut futur du Kosovo ou le conditionner. En ce sens, il convient de citer, à titre d'exemple, les déclarations suivantes :

- i) « Bien qu'il y aura une séparation fonctionnelle et organisationnelle claire entre la MINUK et les institutions autonomes provisoires, des procédures seront mises en place pour assurer que l'Assemblée et le Gouvernement respectent pleinement la résolution 1244 (1999) et le Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire. *La question d'une éventuelle déclaration d'indépendance est donc dépassée, puisque*

---

<sup>155</sup> Royaume-Uni, 4225<sup>ème</sup> séance, 16 novembre 2000 (S/PV.4225, p. 13). Lors de la même séance, le Canada s'est prononcé dans les termes suivants : « [l]e Canada appuie la mise en œuvre totale de la résolution 1244 (1999). Nous sommes toujours d'avis que la question du statut futur doit être résolue par la voie de la négociation comme prévu dans la résolution 1244 (1999) » (*ibid.*, p. 14).

<sup>156</sup> États-Unis, 4258<sup>ème</sup> séance, 18 janvier 2001 (S/PV.4258, p. 9).

<sup>157</sup> Fédération russe, 5588<sup>ème</sup> séance, 13 décembre 2006 (S/PV.5588, p. 12). Lors de la 5522<sup>ème</sup> séance (13 septembre 2006), le Pérou a exprimé « son appui au processus politique en vue de trouver une solution négociée sur le statut futur du Kosovo » (S/PV.5522, p. 13).

<sup>158</sup> Chine, 6025<sup>ème</sup> séance, 26 novembre 2008 (S/PV.6025, p. 17).

<sup>159</sup> Allemagne, 4770<sup>ème</sup> séance, 10 juin 2003 (S/PV.4770, pp. 13- 14).

<sup>160</sup> Fédération russe, 5373<sup>ème</sup> séance, 14 février 2006 (S/PV.5373, p. 6).

*cela ne relève en aucune manière des compétences du gouvernement autonome »*<sup>161</sup>.

- ii) « Le Kosovo est placé sous l'autorité de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Ni Belgrade ni Pristina ne peuvent préjuger du futur statut du Kosovo. Celui-ci reste à déterminer et le sera par le Conseil de sécurité des Nations Unies. *Toute déclaration unilatérale, sous quelque forme que ce soit, qui n'est pas approuvée par le Conseil de sécurité n'a aucun effet juridique sur le futur statut du Kosovo.* »<sup>162</sup>

Par ailleurs, l'importance d'un accord négocié est également manifeste dans les rapports du Secrétaire général, lequel, à diverses reprises, après l'engagement du processus politique, a attiré l'attention sur la nécessité que les parties intéressées puissent participer au processus et qu'elles puissent le faire moyennant une approche permettant un rapprochement des diverses positions car « faute d'une telle approche, il sera difficile de réaliser des progrès et aucune partie n'y gagnera »<sup>163</sup>. Parallèlement, le Secrétaire général rappelait qu'« [i]l leur incombe [aux parties à la négociation] de trouver un terrain d'entente et une solution durable, acceptable pour chacune d'elles »<sup>164</sup> et « [il] exhorte les deux parties à s'abstenir de toutes actions et déclarations unilatérales »<sup>165</sup>. Pour conclure, le Secrétaire général a affirmé qu'« [é]tant donné le désaccord profond des parties sur la question du statut futur du Kosovo, il faudrait s'interroger sur les mesures à prendre au cas où les parties ne parviendraient pas à un accord »<sup>166</sup>.

79.- Par ailleurs, cette conviction, selon laquelle seul l'accord peut constituer la base de la solution définitive pour le statut futur du Kosovo, a également été exprimée par d'autres acteurs internationaux qui ont joué un rôle important dans le processus politique.

Ainsi, dans les *Principes directeurs établis par le Groupe de contact en vue d'un règlement du statut du Kosovo*, convenus par le Groupe de contact en 2005 et envoyés par le Président du Conseil de sécurité au Secrétaire général à l'occasion de la nomination de M. Ahtisaari comme Envoyé spécial pour le processus relatif au statut futur du Kosovo, « [l]e Groupe de contact demande aux parties (...) de s'abstenir de toute mesure unilatérale », et dans le Principe 6 proclame que « [t]oute solution unilatérale (...) sera inacceptable ». Concernant ces déclarations, il importe de souligner que les *Principes directeurs* ont été transmis au Secrétaire général en relation avec la nomination de l'Envoyé spécial « à titre de référence »<sup>167</sup>.

---

<sup>161</sup> La déclaration a été prononcée devant le Conseil de sécurité lors de sa 4387<sup>ème</sup> séance, (S/PV.4387, p. 6).

<sup>162</sup> « Déclaration » prononcée par le Représentant spécial du Secrétaire général, le 7 novembre 2002 (pièce n° 187 du dossier du Secrétaire général). Souligné par les auteurs.

<sup>163</sup> Cf. S/2006/361, par. 22.

<sup>164</sup> Cf. S/2006/707, par. 29. Cf. aussi S/2006/361, par. 22 *in fine*.

<sup>165</sup> S/2006/906, par. 22.

<sup>166</sup> Cf. S/2007/582, par.29.

<sup>167</sup> Lettre datée du 10 novembre 2005, S/2005/709.

### 3.- LE RÔLE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

80.- Par la résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité a exercé sa « responsabilité principale aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationale » en ce qui concerne la crise du Kosovo. Dès lors, sachant qu'il agit dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, il n'est pas étonnant que le Conseil lui-même ait proclamé dans ladite résolution sa compétence ultime sur la question. Il suffit de rappeler que, dans celle-ci, il « [d]écide de rester activement saisi de la question » (o.p. 21), et qu'en ce qui concerne les présences internationales, civile et de sécurité, il déclare qu'elles se maintiendront à l'expiration du mandat initial de 12 mois, « tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement » (o.p. 19).

Sur cette base, le Conseil de sécurité a continué de s'occuper activement de la situation du Kosovo et de l'application de la résolution 1244 (1999), comme le démontrent, depuis mars 1998, les plus de soixante-dix séances consacrées à la question et la vingtaine de déclarations prononcées par son Président. Et, ce qui est encore plus important, les États membres ont réaffirmé, de manière systématique, le pouvoir ultime du Conseil de sécurité pour se prononcer sur l'application de la résolution 1244 (1999), sur le processus politique pour la détermination du statut futur du Kosovo et sur le statut en tant que tel.

Il suffira de rappeler, à titre d'exemple, que plusieurs États ont affirmé qu'« il appartient maintenant au Conseil de prendre ses responsabilités pour assurer le succès d'un processus qu'il a initié »<sup>168</sup> ; que « [s]eul le Conseil de sécurité peut évaluer l'application de la résolution 1244 (1999) et il a le dernier mot en matière de règlement de la question du statut »<sup>169</sup>, et qu'« [i]l importe également que ce processus soit mis en œuvre sous l'égide de l'ONU et sous la direction politique étroite du Conseil de sécurité »<sup>170</sup>.

De plus, il ne faut pas oublier que ce fut le Conseil de sécurité lui-même qui a décidé en 2005 de soutenir la proposition du Secrétaire général de mettre en œuvre le processus politique pour déterminer le statut futur du Kosovo<sup>171</sup>, et qu'il a également appuyé la proposition de nommer M. Ahtisaari comme Envoyé spécial du Secrétaire général pour le processus sur le statut futur du Kosovo<sup>172</sup>, et que, dans ce contexte, le Conseil de sécurité lui-même a affirmé explicitement à travers une déclaration de son Président que ce « processus politique (...) sera conduit par l'ONU »<sup>173</sup>.

---

<sup>168</sup> France, 5673<sup>ème</sup> séance, 2 mai 2007 (S/PV.5673, p. 6).

<sup>169</sup> Allemagne, 4770<sup>ème</sup> séance, 10 juin 2003 (S/PV.4770, p. 14). Lors de la même séance, la Bulgarie a affirmé que « c'est l'Organisation des Nations Unies qui devrait trancher sur le statut du Kosovo, conformément à la résolution 1244 (1999) » (*ibid.*, p. 8).

<sup>170</sup> Fédération de Russie, 4910<sup>ème</sup> séance, 6 février 2004, (S/PV.4910, p. 11).

<sup>171</sup> Cf. S/2005/635.

<sup>172</sup> Cf. Déclaration du Président du 24 octobre 2005 (S/PRST/2005/51).

<sup>173</sup> S/PRST/2005/51, p. 2.

81.- Ce rôle central du Conseil de sécurité a été proclamé également par le RSSG dans diverses déclarations. À titre d'exemple, on peut citer les suivantes :

- i) « Le statut futur du Kosovo reste à déterminer et le sera par le seul Conseil de Sécurité. Aucune tierce partie ne saurait en préjuger »<sup>174</sup>.
- ii) « Ni Belgrade ni Pristina ne peuvent préjuger du futur statut du Kosovo. Celui-ci reste à déterminer et le sera par le Conseil de sécurité des Nations Unies. »<sup>175</sup>

Le RSSG a ainsi exprimé une conviction, réitérée par le Secrétaire général. Citons, à titre d'exemple, son rapport du 28 septembre 2008 dans lequel il déclare que « [l]es Nations Unies (...) s'attendent à ce que les parties et la Troïka fassent tout leur possible pour parvenir à un accord qui puisse être entériné par le Conseil de sécurité »<sup>176</sup>. Ce qui précède est corroboré, dans les rapports du Secrétaire général sur la MINUK, par une longue liste de références à l'implication et à la responsabilité du Conseil de sécurité à l'égard de la solution de la crise du Kosovo, y compris après la déclaration unilatérale d'indépendance prononcée par les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo<sup>177</sup>.

82. En ce sens, n'oublions pas non plus l'exemple donné par le Groupe de contact, lequel affirme dans ses *Principes directeurs établis en vue d'un règlement du statut du Kosovo*, adressés au Secrétaire général en octobre 2005, que « [l]e Conseil de sécurité demeurera activement saisi de la question et devra approuver la décision finale sur le statut du Kosovo »<sup>178</sup>.

#### 4.- VALIDITÉ DE LA RÉOLUTION 1244 (1999) ET CONTINUITÉ DU PROCESSUS

83.- En cohérence avec ce qui précède, force est de conclure à la pleine validité de la résolution 1244 (1999), une validité incontestable à la date d'adoption de la DUI par l'Assemblée du Kosovo, qui s'est maintenue

---

<sup>174</sup> Lettre datée du 6 novembre 2002, adressée au Président de l'Assemblée du Kosovo par le Représentant spécial du Secrétaire général (pièce n° 185 du dossier du Secrétaire général). Dans le même document, le RSSG a ajouté ce qui suit: « Hier, à Bruxelles, j'ai pris la parole devant le Comité politique et de sécurité de l'Union européenne et je me suis entretenu avec le Commissaire de l'Union européenne, Chris Patten, le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, et le Haut-représentant de l'Union européenne, Javier Solana. Lors de ces rencontres, j'ai clairement exposé ma position sur la question et mes trois interlocuteurs y ont souscrit. »

<sup>175</sup> « Déclaration » prononcée par le Représentant spécial du Secrétaire général, le 7 novembre 2002 (pièce n° 187 du dossier du Secrétaire général).

<sup>176</sup> Paragraphe 26 du rapport, S/2007/582, p. 7.

<sup>177</sup> Cf. pour tous: S/2006/707 ; S/2006/906, par.23 ; S/2007/134, par.24 ; S/2007/395, par.34 ; S/2007/768, par.33 ; S/2008/211, par.29, *a contrario sensu* ; y S/2008/354, par. 14, 19 et 32.

<sup>178</sup> S/2005/709, annexe, p. 2.

postérieurement, y compris après les changements opérationnels et d'organisation qui se sont produits au deuxième semestre de l'année 2008 dans la présence civile internationale afin de permettre le déploiement d'EULEX-KOSOVO au sein de la MINUK.

Confirmation en est donnée, par exemple, dans la *Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur le déploiement d'EULEX*, du 2 décembre 2008, dans laquelle il est affirmé que « [d]ans l'accomplissement de son mandat, la mission EULEX Kosovo respectera pleinement la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et opérera sous l'autorité générale et dans le cadre neutre des Nations unies en ce qui concerne le statut »<sup>179</sup>. De cette façon, l'Union européenne reconnaît de nouveau la validité de la résolution 1244 (1999), reconnaissance qu'elle avait déjà exprimée dans les Conclusions du Conseil du 18 février 2008 adoptées après l'élaboration de la DUI<sup>180</sup>. Le Secrétaire général des Nations Unies l'a également entendu de la sorte et a déclaré qu'« EULEX respectera strictement les dispositions de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et opérera sous l'autorité générale de l'ONU et dans le contexte de la neutralité de l'Organisation à l'égard du statut du Kosovo »<sup>181</sup> ; à ce propos, il a affirmé : « [j]'ai donc demandé à la MINUK de coopérer avec l'Union européenne, (...) sous l'autorité générale de l'ONU, conformément à la résolution 1244 (1999), sous l'égide de l'ONU et la direction de mon Représentant spécial »<sup>182</sup>. Le Conseil de sécurité, pour sa part, dans la Déclaration de son Président du 26 novembre 2008, « se félicite de la coopération qui existe, dans le cadre de sa résolution 1244 (1999), entre l'ONU et les autres intervenants internationaux »<sup>183</sup>.

84.- Ladite validité de la résolution 1244 (1999) doit s'entendre également comme relative à la totalité de la résolution dans la mesure où, s'agissant d'un acte du Conseil de sécurité, il ne peut être modifié ou abrogé, totalement ou partiellement, que par ledit organe. Par conséquent, étant donné que le Conseil de sécurité, n'a adopté aucune décision en ce sens, il faut conclure que la résolution 1244 (1999) régit aussi bien le Régime d'administration internationale du Kosovo que le processus politique pour la détermination du statut futur du Kosovo. À cet égard, le Secrétaire général a déclaré explicitement qu'« en attendant un avis du Conseil, l'ONU considérerait que la résolution 1244 (1999) restait en vigueur et constituait le cadre juridique de l'exercice du mandat de la MINUK »<sup>184</sup>, et que « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité n'en décide autrement, la résolution 1244 (1999) continuera de constituer le cadre juridique du mandat de l'ONU »<sup>185</sup>.

---

<sup>179</sup> Cf. Doc. 16482/1/08 REV 1 (Presse 348).

<sup>180</sup> Dans celles-ci, il est affirmé que « [l]e Conseil se félicite du maintien de la présence de la communauté internationale [au Kosovo] fondée sur la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies ».

<sup>181</sup> S/2008/692, par.50. Cf. également S/2008/354, par.14.

<sup>182</sup> S/2008/458, par.30.

<sup>183</sup> S/PRST/2008/44.

<sup>184</sup> S/2008/211, par. 4. Cf. également par. 29: « Depuis la proclamation de l'indépendance du Kosovo, la MINUK continue à fonctionner en partant du principe que la résolution 1244 (1999) reste en vigueur tant que le Conseil de sécurité n'en a pas décidé autrement ».

<sup>185</sup> S/2008/354 par.14.

85.- Cette conclusion revêt une importance spéciale pour la présente procédure consultative, en particulier si elle est mise en relation avec la conclusion précédemment formulée concernant la compétence ultime du Conseil de sécurité pour trancher sur le processus politique et, le cas échéant, sur une éventuelle solution relative au statut futur du Kosovo.

En effet, conformément auxdites conclusions, le processus politique ne pourra être modifié que par décision du Conseil de sécurité et la solution sur le statut futur du Kosovo devra être endossée par le Conseil, situation qui ne s'est pas encore produite jusqu'à présent, ni même moyennant référence à l'activité déployée par l'Envoyé spécial du Secrétaire général, M. Ahtisaari, qui a conclu par la proposition connue d'ordinaire sous le nom de « Plan Ahtisaari »<sup>186</sup>, plan auquel les PISG renvoient en permanence pour justifier leur déclaration unilatérale d'indépendance. Cependant, même en ce qui concerne ce « Plan », il faut rappeler que ce document n'est qu'une simple proposition, un acte préparatoire, qui, à aucun moment, n'a reçu l'aval du Conseil de sécurité ; dès lors, il est dépourvu de toute efficacité juridique pour mettre fin au processus politique pour la détermination du statut futur du Kosovo<sup>187</sup>.

De même, il en est manifestement ainsi puisque le Conseil de sécurité, après avoir examiné le rapport du Secrétaire général qui incluait le Plan Ahtisaari sans adopter de décision en la matière, a décidé de continuer de s'occuper du processus politique relatif au statut futur du Kosovo par l'envoi d'une *Mission du Conseil de sécurité sur la question du Kosovo*<sup>188</sup> et moyennant la surveillance du travail effectué par la *Troïka pour le Kosovo constituée de l'Union européenne, des États-Unis d'Amérique et de la Fédération de Russie*, laquelle, dans son rapport final, a constaté le désaccord absolu entre les parties au sujet dudit Plan Ahtisaari<sup>189</sup>.

86. En résumé, la pratique démontre que le Conseil de sécurité n'avait adopté aucune des décisions susmentionnées le 17 février 2008, date d'adoption de la DUI par l'Assemblée du Kosovo, ni postérieurement. Dès lors, il y a lieu de

---

<sup>186</sup> Cf. S/2007/168 et add. 1 et 2.

<sup>187</sup> À cet égard, le Secrétaire général a affirmé que « (...) [l]e Conseil n'a toutefois pas approuvé cette proposition » (S/2008/354, par.3).

<sup>188</sup> Cf. S/2007/220, Lettre datée du 19 avril 2007, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité. Cf. également S/2007/256, du 4 mai 2007, Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur la question du Kosovo. Le rôle central accordé au Conseil de sécurité dans le processus politique ressort des déclarations prononcées par l'une des personnes rencontrées, à l'occasion, par la Mission. Ainsi, dans le cadre de l'UE « M. Rehn a souligné la nécessité d'une résolution du Conseil de sécurité qui permettrait d'y voir clair sur les plans tant juridique que politique » (par. 9). Pour sa part, les représentants de la population albano-kosovare et d'autres communautés non serbes « attendaient du Conseil de sécurité qu'il agisse sans tarder en vue d'apporter une solution à cette question, estimant qu'il n'était pas nécessaire de poursuivre les négociations entre les deux parties » (par.59).

<sup>189</sup> Cf. S/2007/723 : « De ce fait, la proposition de M. Ahtisaari n'a pas été examinée, pas plus qu'il n'a été question de l'opportunité de la modifier » (par.8). À l'égard de cette déclaration, il y a lieu d'observer que la Troïka, décrivant son mandat devant les parties qui participaient aux négociations, a déclaré : « nous avons indiqué que nous serions disposés, bien que la formule de règlement proposée par M. Ahtisaari soit toujours d'actualité, à entériner tout accord auquel les parties réussiraient à parvenir » (par. 5).

conclure que le processus politique pour la détermination du statut futur du Kosovo était ouvert à la date mentionnée, et demeure ouvert à l'heure actuelle, dans les termes et les conditions citées précédemment, incluant notamment la non-conformité d'une déclaration unilatérale pour mettre fin audit processus et déterminer la solution finale et définitive sur le statut futur du Kosovo.

## **VI.- CONCLUSIONS**

En vertu de tous les éléments de fait et des arguments juridiques énoncés dans le présent exposé, l'Espagne, dans sa réponse à la requête pour avis consultatif, prie la Cour de :

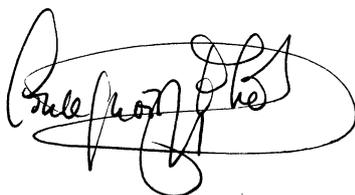
1.- Déclarer et exercer sa compétence pour trancher sur l'avis consultatif qui lui a été requis par l'Assemblée générale des Nations Unies moyennant la résolution 63/3, du 8 octobre 2008.

2.- Conclure que la déclaration unilatérale d'indépendance prononcée par les institutions provisoires du Kosovo n'est pas conforme au droit international, en particulier pour les motifs suivants :

- i) La DUI fait abstraction du droit de la Serbie à la souveraineté et à l'intégrité territoriale dérivé des normes et des principes du droit international applicables et qui a été explicitement reconnu dans les instruments spécifiques qui constituent la base du Régime d'administration transitoire internationale et du Régime provisoire d'administration autonome du Kosovo établi à partir de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, et il n'existe aucune circonstance particulière ni aucun régime juridique *ad hoc* permettant d'exclure l'application des normes et principes mentionnés au cas d'espèce.
- ii) La DUI n'est pas conforme au Régime d'administration transitoire internationale ni au Régime provisoire d'administration autonome du Kosovo constitués par mandat du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; elle n'est cohérente ni avec la nature des PISG, ni avec les compétences qui leur ont été attribuées, lesquelles doivent être entendues dans tous les cas comme limitées, provisoires et exercées *au sein de* la Serbie, et sous surveillance internationale.
- iii) La DUI entre en conflit avec les normes et les principes qui régissent le processus de détermination du statut futur du Kosovo, mis en œuvre par le Conseil de sécurité et qui ne peut être valablement modifié sans le consentement explicite de celui-ci. Étant donné que ledit processus se fonde sur la négociation entre les parties intéressées et sur le principe selon lequel toute solution doit être acceptable pour toutes les parties, une déclaration

unilatérale d'indépendance transgresse les normes et les principes qui régissent le processus de détermination définitive du statut futur du Kosovo, et ne peut, par conséquent, être jugée conforme au droit international.

Madrid, le 14 avril 2009

A handwritten signature in black ink, enclosed within a large, loopy oval flourish. The signature itself is cursive and appears to read 'Concepción Escobar Hernández'.

Concepción Escobar Hernández  
Représentante du Royaume d'Espagne