

Question posée par M. le juge Koroma :

« Il a été affirmé que le droit international n'interdit pas qu'un territoire fasse sécession d'un Etat souverain. Les participants à la procédure orale pourraient-ils indiquer à la Cour quels sont, selon eux, les principes et règles de droit international, le cas échéant, qui autorisent, en dehors du contexte de la décolonisation, un territoire à faire sécession d'un Etat souverain sans le consentement de ce dernier ? »

Réponse de la République argentine:

1. Certains participants à la procédure consultative ont en effet affirmé que le droit international n'interdit pas qu'un territoire fasse sécession d'un Etat souverain¹. De l'avis de la République argentine, cette affirmation n'est pas correcte. L'application des principes fondamentaux du droit international tels que ceux du respect de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires qui relèvent essentiellement de la juridiction interne des Etats conduit à l'interdiction de la sécession sur le plan international. La position des Nations Unies, qui s'est révélée contraire à la sécession du Katanga et favorable au respect de l'intégrité territoriale du Congo, marque probablement le point d'inflexion quant à l'opposabilité du principe du respect de l'intégrité territoriale aux mouvements sécessionnistes. La pratique subséquente vient confirmer cette opposabilité, comme le montrent les prises de position de la communauté internationale à l'égard des situations à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, de la République fédérale de Yougoslavie (aujourd'hui la République de Serbie), de l'Azerbaïdjan, de la Somalie, du Soudan, des Comores et des Philippines, parmi d'autres².

2. L'existence d'une règle de droit international qui autoriserait la sécession en cas de violations graves aux droits humains ou des minorités a été avancée durant cette procédure. Il s'agit là de la théorie dite de la « sécession correctrice » ou « sécession remède ». L'Argentine a déjà expliqué pourquoi, à son avis, une telle règle n'existe pas en droit international positif³. Elle a également expliqué pourquoi le principe du

¹ Exposé oral de l'Albanie (M. Frowein), CR 2009/26, par.12-13 ; Exposé oral de l'Autriche (M. Tichy), CR 2009/27, par. 19-22 ; Exposé oral des Etats-Unis d'Amérique (M. Koh), CR 2009/30, par.19 ; Exposé oral de la Jordanie (prince Zeid Al Hussein), CR 2009/31, par. 43 ; Exposé oral du Royaume Uni (M. Crawford), CR 2009/32, par. 17-22 ; Exposé oral des auteurs (M. Müller), CR 2009/25, par. 30.

² Observations écrites de la Serbie, par. 263-274.

³ Exposé écrit de l'Argentine, par. 97, Observation écrites de l'Argentine, par. 59, Exposé oral de l'Argentine (Mme Ruiz Cerutti), CR 2009/26, par. 25.

droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas applicable pour justifier la séparation non consensuelle d'une partie du territoire d'un Etat souverain⁴.

3. Un prétendu « principe d'effectivité » a également été avancé durant la procédure orale à titre d'éventuelle règle justifiant la sécession⁵. Or, l'essence même de tout système juridique, tout comme la pratique internationale, offre un démenti catégorique à la prétention selon laquelle une situation *de facto* qui perdure est en soi une justification juridique de cette même situation. La Cour suprême canadienne, dans son renvoi sur le Québec, a correctement établi la relation entre le pouvoir et le droit : « Un droit est reconnu par la loi ; la simple possibilité matérielle n'a pas nécessairement le statut de droit. Le fait qu'une personne ou un groupe puisse agir d'une certaine manière ne détermine aucunement la qualité ou les conséquences juridiques de l'acte. Un pouvoir peut être exercé même en l'absence d'un droit d'agir, mais ce pouvoir est alors exercé sans fondement juridique »⁶. Ou encore : « On soutient en outre que, si le projet sécessionniste réussissait, un nouvel ordre juridique serait créé dans la province qui serait alors considérée comme un Etat indépendant. Cette proposition est un énoncé de fait, ce n'est pas un énoncé de droit. Elle peut être ou ne pas être vraie; elle n'a de toute façon aucune pertinence quant aux questions de droit dont nous sommes saisis. Si, par contre, cette proposition est présentée comme un énoncé de droit, elle revient tout simplement à soutenir que l'on peut violer la loi tant que la violation réussit. Une telle affirmation est contraire à la primauté du droit et doit donc être rejetée »⁷. La pratique internationale montre clairement que certaines situations qui pourraient être qualifiées d'effectives ne permettent pas pour autant de parler de la création d'un Etat. L'on en veut pour preuve les cas de la Rhodésie du Sud, de la soi-disant « République turque du Chypre Nord » et du « Somaliland », parmi d'autres. Ainsi, le prétendu « principe d'effectivité » n'est pas un fondement juridique permettant la sécession.

4. L'Argentine ne voit donc aucune règle de droit international autorisant explicitement ou implicitement la sécession d'une partie d'un Etat souverain sans le

⁴ Exposé écrit de l'Argentine, par. 87-100, Observation écrites de l'Argentine, par. 59-61, Exposé oral de l'Argentine (Mme Ruiz Ceruti), CR 2009/26, par. 21-26.

⁵ Mme Wasum-Reiner (Allemagne), CR 2009/26, p. 30, par. 29: "Of course, not every factual situation is in accordance with the law just because it is factual. When it comes to the question of statehood, however, international practice clearly refers to the principle of effectiveness."

⁶ *Renvoi sur certaines questions ayant trait à la sécession du Québec du reste du Canada*, par. 106 texte in : <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1998/1998rcs2-217/1998rcs2-217.html>.

⁷ *Ibid.*, par. 107-108.

consentement de ce dernier. La pratique internationale depuis 1945 est constante et uniforme à cet égard : toutes les sécessions réussies depuis lors l'ont été avec le consentement des Etats souverains. Ce consentement a présenté plusieurs formes et a été donné à des moments différents, aussi bien avant qu'après la tentative sécessionniste, mais il est incontestable qu'il a bel et bien été donné. Cela a été le cas de Singapour⁸, du Bangladesh⁹, des Etats baltes¹⁰, des autres Etats issus de l'Union soviétique¹¹, de l'Erythrée¹² et du Monténégro¹³.

5. Comme on sait, les cas de dissolution doivent être distingués des cas de sécession. Dans le premier cas, l'Etat prédécesseur cesse d'exister ; il en résulte que le principe de l'intégrité territoriale n'est pas en cause car il n'y a alors plus d'Etat pouvant faire valoir le droit au respect de son intégrité territoriale. La communauté internationale a estimé que le cas de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY) était un cas de dissolution et non un cas de sécession¹⁴, contrairement à la position initialement adoptée par la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro)¹⁵.

6. En conclusion, il n'existe pas de règles juridiques autorisant la sécession d'une partie d'un Etat souverain sans le consentement de celui-ci. |

* * *

Question posée par le Juge Cançado Trindade:

«La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité fait référence, à l'alinéa a) de son paragraphe 11, à « l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles », compte pleinement tenu des accords de Rambouillet.

⁸ Accord entre le Gouvernement de Malaisie et le Gouvernement du Singapour, 7 août 1965, 563 UNTS 89. Voir la résolution 213 (1965) du Conseil de sécurité et la résolution 2010 (XX) de l'Assemblée générale.

⁹ Le Bangladesh fut reconnu par le Pakistan le 2 février 1974. Voir la résolution 351 (1974) du Conseil de sécurité et la résolution 3202 (XXIX) de l'Assemblée générale.

¹⁰ L'Union Soviétique a reconnu l'indépendance des Etats baltes le 6 septembre 1991. Voir les commentaires faites par le président du Conseil de sécurité, M. Merimée (France), S/PV.3007, 12 septembre 1991 ; résolutions 709 (1999), 710 (1999) et 711 (1991) du Conseil de sécurité.

¹¹ Cf. la Déclaration de Minsk du 8 décembre 1991 et le Protocole d'Alma Ata du 21 décembre 1991. *J.L.M.*, 1992, vol. XXXI, pp. 142-149.

¹² Résolutions 47/114 et 47/230 de l'Assemblée générale ; résolution 828 (1993) du Conseil de sécurité.

¹³ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, CIJ 2007, pp. 29-31, par. 67-75 ; résolution 60/264 de l'Assemblée générale.

¹⁴ Résolution 1326 (2000) du Conseil de sécurité ; résolution 55/12 de l'Assemblée générale.

¹⁵ Note datée du 27 avril 1992, adressée au Secrétaire général par la Mission permanente de la Yougoslavie auprès de l'Organisation des Nations Unies, NU doc. A/46/915, 7 mai 1992.

De votre point de vue, que faut-il entendre par ce renvoi aux accords de Rambouillet ? Celui-ci a-t-il une incidence sur les questions d'autodétermination, de sécession ou les deux ? Dans l'affirmative, à quelles conditions un peuple devrait-il satisfaire pour pouvoir prétendre au statut d'Etat, dans le cadre du régime juridique établi par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ? Et quelles sont, en droit international général, les conditions factuelles devant au préalable être remplies, pour constituer un «peuple», et pouvoir prétendre à la qualité d'Etat ? »

Réponse de la République argentine :

1. Il convient de relever à titre liminaire que les « accords de Rambouillet » constituent seulement une proposition d'accord faite aux autorités centrales de Belgrade et aux représentants de la communauté albanaise du Kosovo, qui n'a pas abouti. Le renvoi fait par la Résolution 1244 (1999) aux « accords de Rambouillet » ne transforme pas ce texte en un instrument obligatoire ; il signifie seulement qu'il faut tenir compte de ce qui avait été proposé aux parties en mars 1999.

2. L'Argentine a déjà discuté de la portée de ce renvoi au paragraphe 11 e) de la Résolution 1244 (1999) et montré que cela n'autorise pas une déclaration unilatérale d'indépendance¹⁶. Cependant, la question posée porte sur la référence contenue à l'alinéa a) du paragraphe 11 de cette résolution :

« 11. Décide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes : a) Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648) »

A. Première branche de la question

3. La première branche de la question porte sur ce qu'il faut entendre par ce renvoi aux « accords de Rambouillet ». De l'avis de l'Argentine, cette référence implique que les autorités internationales en charge de l'administration du territoire devaient tenir pleinement compte du régime d'autonomie prévu de manière très détaillée dans le texte présenté à Rambouillet. La pratique subséquente montre qu'en effet la MINUK a organisé le régime d'autonomie et d'auto-administration en suivant le modèle des « accords de Rambouillet ».

¹⁶ Exposé écrit de l'Argentine, par. 98-99, Observation écrites de l'Argentine, par. 60, Exposé oral de l'Argentine (Mme Ruiz Cerutti), CR 2009/26, par. 23.

B. Deuxième branche de la question

4. La deuxième branche de la question a trait à une éventuelle incidence de ce renvoi sur les questions d'autodétermination, de sécession ou sur les deux. L'Argentine est d'avis que le sens de ce renvoi est d'organiser une autonomie et une auto-administration qui implique nécessairement une forme d'exercice de l'autodétermination sur le plan interne, ce qui exclut par conséquent toute sécession unilatérale ou la reconnaissance d'un droit d'autodétermination externe. Compte tenu du fait que des violations graves aux droits humains et au droit international humanitaire avaient été commises par le gouvernement de Belgrade, on peut lire également dans l'instauration de ce régime un rejet de la doctrine de la « sécession correctrice » ou « sécession remède ».

5. Le verbe « faciliter » est également d'importance. Il implique que la tâche de l'instauration « d'une autonomie et d'une auto-administration autonome » ne devait pas être l'œuvre exclusive de la présence internationale (autrement, le verbe approprié aurait été « instaurer »), mais qu'elle revenait aussi aux deux parties intéressées. Par ailleurs, le verbe « faciliter » est suivi de « en attendant le règlement définitif », ce qui autorise également à interpréter cet alinéa comme signifiant que la perspective future envisagée à l'époque était bien l'autonomie et l'auto-administration autonome au sein de l'Etat souverain. Lorsqu'elle a défendu son vote de la résolution 1244, l'Argentine a expliqué l'avoir interprétée ainsi. Son représentant au Conseil de sécurité a en effet soutenu que « cette résolution 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. Les droits des minorités et de tous les habitants du Kosovo sans exception à vivre dans un climat de paix et de tolérance doivent être également reconnus sans équivoque »¹⁷. De même, le représentant français a clairement affirmé quant au régime établi par la résolution 1244 (1999) que « [l]e Conseil de sécurité gardera ensuite la maîtrise de la mise en œuvre de ce plan de paix pour le Kosovo »¹⁸, ce qui nécessairement exclut toute possibilité de sécession unilatérale.

C. Troisième branche de la question

¹⁷ M. Petrella (Argentine), S/PV.4011, p. 20.

¹⁸ M. Dejamct (France), S/PV.4011, p. 12.

6. La troisième branche de la question est conçue de la manière suivante : « Dans l'affirmative, à quelles conditions un peuple devrait-il satisfaire pour pouvoir prétendre au statut d'Etat, dans le cadre du régime juridique établi par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ? » Du point de vue de l'Argentine, le régime juridique établi par la résolution 1244 (1999) ne permet nullement de parler d'un « peuple » titulaire d'un droit à s'ériger en Etat indépendant. Ni Rambouillet ni la Résolution 1244 (1999) n'ont reconnu l'applicabilité du principe d'autodétermination à la communauté albanaise ou à l'ensemble des habitants du Kosovo. La seule façon pour ces populations d'obtenir le statut d'Etat indépendant réside dans l'acceptation par l'Etat souverain de cette possibilité. Même le Conseil de sécurité n'a pas compétence pour décider du destin du territoire relevant de la souveraineté des Etats membres de l'Organisation.

D. Quatrième branche de la question

7. La quatrième branche de la question invite à expliciter quelles sont, en droit international général, les conditions factuelles devant être remplies au préalable pour constituer un « peuple » et pouvoir prétendre à la qualité d'Etat. De l'avis de l'Argentine, la pratique internationale qui a suivi l'adoption de la Charte des Nations Unies permet de dégager des critères juridiques importants en la matière. Ces critères sont au nombre de cinq.

8. Le *premier* critère est que toute communauté humaine qui se revendique comme « peuple » n'est pas nécessairement tel, au sens de *titulaire du droit à disposer de lui-même*. L'Argentine a fait référence à cette question dans ses exposés écrits et oraux, citant la jurisprudence pertinente de la Cour¹⁹.

9. Le *deuxième* critère est que le droit international distingue entre peuples, minorités et peuples autochtones, que ces trois catégories ont des droits différents et que seuls les premiers bénéficient du droit à l'autodétermination externe.

10. Le *troisième* critère est que le droit international distingue entre les peuples soumis à domination coloniale ou étrangère et ceux qui sont déjà dotés d'un Etat. La Résolution 56/141 de l'Assemblée générale relative à la "Réalisation universelle du droit des peuples à l'autodétermination" réaffirme d'une part le droit des peuples

¹⁹ Exposé écrit de l'Argentine, par. 89-91, Observations écrites de l'Argentine, par. 59; Exposé oral de l'Argentine (Mme Ruiz Cerutti), par. 26

"soumis à une domination coloniale, étrangère ou extérieure" à l'autodétermination, et relève d'autre part que l'intervention et l'occupation étrangères risquent de réduire à néant "le droit de nations et de *peuples souverains* à l'autodétermination"²⁰. Les premiers ont droit à créer leurs Etats ; les deuxièmes l'ont déjà et c'est alors l'aspect interne de l'autodétermination qui est pertinent.

11. Le *quatrième* critère, corollaire du précédent, est que le statut juridique du territoire s'avère essentiel pour déterminer l'existence d'un peuple titulaire de l'autodétermination externe. Comme il a été soutenu : "[c]ontrairement à ce qui se produit pour les peuples coloniaux, on ne peut donc déduire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes un droit à la sécession s'agissant d'un peuple intégré dans un Etat : la différence de nature des territoires en cause interdit toute analogie"²¹. Et l'ancienne Présidente Rosalyn Higgins d'affirmer : « [u]ntil it is determined where territorial sovereignty lies, it is impossible to see if the inhabitants have a right of self-determination »²².

12. Le *cinquième* critère qui se dégage de la pratique internationale est le rôle fondamental que jouent les organes internationaux compétents pour déterminer l'existence ou non d'un « peuple » titulaire du droit à disposer de lui-même. Comme l'a affirmé Pierre-Marie Dupuy, « [l]a reconnaissance par la collectivité internationale d'un peuple titulaire du droit à l'autodétermination se fait le plus communément par l'intermédiaire d'un vote exprimé au sein de l'organe plénier des institutions universelles ou régionales à vocation politique dont au premier chef, pour la première catégorie, l'Assemblée générale des Nations Unies elle-même (dont, au demeurant, l'extension considérable des compétences en matière de décolonisation ne fait en pratique pas de doute) et pour la seconde, les différentes organisations régionales (...). La détermination d'un titulaire du droit à l'autodétermination ne se fait pas en pratique par l'auto-élection mais par la désignation effectuée par un organe tiers. Il s'agit typiquement d'un cas dans lequel l'appréciation de la légalité est subordonnée à un jugement fondé sur la légitimité de son exercice »²³.

13. Quant à d'autres éléments factuels aidant à la détermination d'un peuple titulaire de l'autodétermination, on peut mentionner les critères retenus par

²⁰ Adoptée le 19 décembre 2001 (italiques ajoutés).

²¹ P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international public*, 8e éd, Paris: LGDJ, 2009, pp. 584-585, par. 344.

²² R. Higgins, "International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes. General Course on Public International Law", *R.C.A.D.I.*, 1991, vol. 230, p. 174.

²³ P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 9e éd., Paris, Dalloz, 2008, pp. 149-150, par. 133.

l'Assemblée générale dans sa résolution 1541 (XV), qui incluent tant les aspects territoriaux qu'humains : « un territoire géographiquement séparé et ethniquement et culturellement distinct du pays qui l'administre »²⁴. En fait, ces critères permettent d'établir l'existence ou non d'un « peuple colonial ». Comme la Cour elle-même l'a relevé, même dans le cas de la décolonisation toute population établie sur un territoire non autonome ne constitue pas nécessairement un « peuple » titulaire de l'auto-détermination²⁵. Dans le cas des populations établies sur le territoire des Etats souverains, la distinction entre l'ensemble (le « peuple ») et des éventuelles parties intégrantes (« minorités », « peuples autochtones ») demeure applicable. Dans le cadre du débat sur les minorités nationales, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur "Le concept de nation", dans laquelle elle distingue la "nation civique" de la "nation culturelle". Les minorités nationales, tout en appartenant à la "nation civique" de l'Etat dans lequel elles se trouvent, feraient partie d'autres "nations culturelles"²⁶. La formule de "nation civique" évoque ce que l'on entend par "peuple" en droit international lorsqu'il est question du principe d'autodétermination, alors que les « nations culturelles » incluent les minorités.

Conclusion

14. En conclusion, le renvoi aux « accords de Rambouillet » à l'alinéa a) du paragraphe 11 de la résolution 1244 (1999) avait pour but de se servir du modèle institutionnel prévu par ce projet d'accords pour faciliter l'instauration d'un régime d'autonomie et d'auto-administration autonome dans le cadre de l'Etat souverain. Il s'agissait d'appliquer l'autodétermination interne, excluant ainsi toute sécession et toute possibilité d'invoquer valablement un droit d'autodétermination externe. Dans le cadre de la résolution 1244 (1999), la seule possibilité de parvenir à la création d'un Kosovo indépendant est d'obtenir l'accord de l'Etat souverain dans le cadre d'un processus politique.

15. En droit international général, seuls les peuples sont titulaires du droit à disposer

²⁴ Principes qui doivent guider les Etats membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non, Résolution 1541 (XV), Annexe, Principe IV.

²⁵ *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 33, par. 59.

²⁶ Recommandation 1735 (2006), adoptée le 26 janvier 2006. Texte disponible in <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/FREC1735.htm>.

d'eux-mêmes. Une première distinction fondamentale est celle qui existe entre les peuples, les minorités et les peuples autochtones. Une deuxième distinction fondamentale est celle qui existe entre les peuples coloniaux ou soumis à domination étrangère d'une part, et les peuples constitués à l'intérieur d'Etats souverains d'autre part. Les premiers sont concernés par l'aspect externe du droit d'autodétermination, les seconds par son versant interne. Le statut juridique du territoire concerné joue un rôle décisif, tout comme la reconnaissance par des organes internationaux compétents de la qualité ou non d'une collectivité humaine comme « peuple » titulaire de l'autodétermination. L'auto-qualification n'est pas suffisante pour reconnaître l'existence d'un peuple titulaire du droit d'autodétermination.

* * *



Susana Ruiz Cerutti
Ambassadeur
REPUBLIQUE ARGENTINE