

**Lettre en date du 17 avril 2009 adressée au greffier par le conseiller juridique
du ministère des affaires étrangères et du Commonwealth**

[Traduction]

J'ai l'honneur de me référer à vos lettres en date du 10 octobre 2008 (n° 133294) et du 20 octobre 2008 (n° 133310) et à l'ordonnance rendue par la Cour le 17 octobre 2008 en ce qui concerne la demande d'avis consultatif susvisée qui a été soumise à la Cour internationale de Justice.

Conformément à l'ordonnance rendue par la Cour le 17 octobre 2008 et comme suite à votre lettre en date du 20 octobre 2008, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint un original signé, ainsi que vingt-neuf copies, de l'exposé écrit du Royaume-Uni et de deux volumes d'annexes y afférentes.

Eu égard à l'instruction de procédure III de la Cour et au dossier que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a transmis à la Cour et que celle-ci a placé sur son site internet, le Royaume-Uni n'a joint à son exposé écrit qu'une série de documents additionnels rigoureusement sélectionnés. Le Royaume-Uni demeure cependant à la disposition de la Cour au cas où il pourrait lui apporter son concours en lui communiquant d'autres documents auxquels la Cour pourrait vouloir se référer.

Ainsi que vous l'avez demandé dans votre lettre en date du 20 octobre 2008, vous trouverez également ci-joint une version électronique de l'exposé écrit et des documents annexes du Royaume-Uni.

Veillez agréer, etc.

**Lettre en date du 17 avril 2009 adressée au greffier par le conseiller juridique
du ministère des affaires étrangères et du Commonwealth**

[Traduction]

J'ai l'honneur de me référer à vos lettres en date du 10 octobre 2008 (n° 133294) et du 20 octobre 2008 (n° 133310) et à l'ordonnance rendu par la Cour le 17 octobre 2008 en ce qui concerne la demande d'avis consultatif susvisée qui a été soumise à la Cour internationale de Justice.

Conformément à l'article 40, paragraphe 1, et à l'article 102, paragraphe 2, du Règlement de la Cour et comme suite à votre lettre en date du 20 octobre 2008, je confirme être dûment habilité, en tant que conseiller juridique du ministère des affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni, à signer l'exposé écrit communiqué à la Cour sous couvert d'une lettre séparée datée de ce jour. M. Akbar Khan est dûment habilité à agir en tant que représentant adjoint en la présente espèce.

Toutes les communications adressées au Royaume-Uni en la présente espèce pourront lui être envoyées à l'adresse suivante :

M. Akbar Khan
British Embassy
Lange Voorhout 10
2514 ED La Haye
Téléphone: 070-427 0474
Télécopie: 070-427 0345

Veillez agréer, etc.

EXPOSE ECRIT DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD

[Traduction]

Table des matières

	Page
Partie I : Aperçu des questions et résumé des moyens.....	1
1. Introduction.....	1
2. Comment nous en sommes arrivés à la situation actuelle.....	2
3. La place de l'avis consultatif	4
4. Le caractère <i>sui generis</i> de la situation au Kosovo	4
5. Résumé des moyens.....	8
Chapitre premier La question posée.....	10
1. La demande d'avis consultatif de la Serbie	10
2. La portée de la question	13
Partie II.....	16
Chapitre 2 1989-1999 : L'éclatement de la RFSY et les événements associés	16
1. Le Kosovo avant 1989	16
2. 1989-1999 Partie I : Les changements constitutionnels.....	17
3. 1989-1999 Partie II : L'éclatement de la RFSY	17
4. 1989-1999 Partie III : Les violations des droits de l'homme.....	21
5. Conclusion	26
Chapitre 3 La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et la recherche d'une solution à la crise du Kosovo	27
1. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et son application immédiate	27
1.1. La Force internationale de sécurité (KFOR).....	29
1.2. La Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK).....	30
2. Administration par la MINUK : Vers une autonomie substantielle et l'auto-administration du Kosovo	32
2.1. La Structure administrative intérimaire mixte	32
2.2. Le cadre constitutionnel de 2001	34
3. Les multiples (et infructueuses) recherches de solution	36
3.1. La recherche d'une solution I : Politique des «normes avant le statut».....	36
3.2. La recherche d'une solution II : les rapports Eide et le commencement du processus sur le futur statut du Kosovo	37
3.3. La recherche d'une solution III : Début du processus sur le futur statut	40

3.4. La recherche d'une solution IV ; la proposition globale de l'envoyé spécial et les recommandations du 26 mars 2007.....	42
3.5. La recherche d'une solution V : nouvelles négociations sur le futur statut conduites par la troïka.....	45
4. La position fin 2007 : l'absence d'une solution concrète	46
Chapitre 4 La déclaration d'indépendance du Kosovo et les événements postérieurs au 17 février 2008	48
1. La déclaration d'indépendance du Kosovo du 17 février 2008	48
2. La séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008.....	49
3. Les événements postérieurs au 17-18 février 2008.....	52
3.1. Reconnaissance par les Etats tiers	52
3.2. Constitution de la République du Kosovo	52
3.3. Réaménagement de la présence civile internationale au Kosovo	54
Partie III	57
Chapitre 5 Création des Etats : aspects généraux	57
1. Introduction.....	57
2. Non pertinence du droit interne	57
3. Le principe de l'intégrité territoriale.....	58
4. La sécession n'est pas, en soi, contraire au droit international	59
4.1. La sécession avant 1945	59
4.2. Pertinence de la Charte des Nations Unies	60
4.3.«Autodétermination à valeur de réparation»	63
4.4. Conclusion	64
5. Pertinence de la pratique coordonnée de non reconnaissance dans certains cas.....	64
5.1. Katanga.....	64
5.2. Rhodésie du Sud	65
5.3. Bantoustans d'Afrique du Sud.....	66
5.4. Namibie.....	67
5.5. République turque de Chypre nord.....	68
5.6. Koweït.....	68
6. Pertinence de la reconnaissance par l'Etat prédécesseur et les Etats tiers	68
7. L'appartenance aux Nations Unies n'est pas une condition préalable à la qualité d'Etat.....	69
8. Conclusion	70

Chapitre 6 La déclaration d'indépendance du Kosovo n'était pas incompatible avec le droit international.....	71
1. Une réponse simple à la question.....	71
2. La déclaration d'indépendance n'était pas exclue par la résolution 1244 (1999) ou toute décision ultérieure du Conseil de sécurité	72
2.1. La résolution 1244 (1999).....	72
2.2. Mesures prises par le Conseil de sécurité suite à la déclaration d'indépendance ...	74
3. Les circonstances ayant précédé et entouré la déclaration d'indépendance du Kosovo	74
3.1. Violation des droits du Kosovo avant 1999	74
3.2. L'importance de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité	75
3.3. La présence internationale au Kosovo	76
3.4. Le caractère non viable de la situation établie par la résolution 1244 (1999).....	77
3.5. Epuisement des possibilités de règlement bilatéral.....	78
3.6. Conclusions du rapport Ahtisaari	79
4. Evolution ultérieure de la situation	80
4.1. Réaction du Secrétaire général des Nations Unies et du représentant spécial des Nations Unies	81
4.2. Evolution de la MINUK depuis la déclaration d'indépendance	81
4.3. Gouvernement représentatif et développement des institutions publiques	83
4.4. Evolution de la situation dans le domaine de l'Etat de droit	85
4.5. Respect des droits de l'homme au Kosovo	86
4.6. Reconnaissance du Kosovo par la communauté internationale	87
5. Conclusions.....	88
Chapitre 7 Conclusions.....	91

PARTIE I : APERÇU DES QUESTIONS ET RESUME DES MOYENS

1. INTRODUCTION

0.1. Conformément à l'ordonnance de la Cour du 17 octobre 2008, le Royaume-Uni soumet le présent exposé écrit portant sur la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale du 8 octobre 2008 sur la question intitulée : «la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?». Le présent exposé est divisé en trois parties :

Partie I

Aperçu des questions et résumé des moyens

Chapitre 1 : La question posée

Partie II

Chapitre 2 : 1989-1999 : l'éclatement de la RFSY et les événements associés

Chapitre 3 : La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et la recherche d'une solution à la crise du Kosovo

Chapitre 4 : La déclaration d'indépendance du Kosovo et les événements postérieurs au 17 février 2008

Partie III

Chapitre 5 : La création des Etats : problèmes généraux

Chapitre 6 : La déclaration d'indépendance du Kosovo n'était pas incompatible avec le droit international

Chapitre 7 : Conclusion

0.2. Pour l'essentiel, le présent exposé écrit développe et précise les points de vue précédemment exprimés par le Royaume-Uni en toute transparence et à titre officiel, par le biais de son représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies, Sir John Sawers, devant l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ainsi que dans d'autres déclarations et documents¹.

0.3. Avant de présenter en détail les questions soumises à la Cour, il peut être utile de placer la demande d'avis consultatif et l'appréciation du Royaume-Uni dans un contexte plus large.

0.4. A titre liminaire, il est important de préciser que le Royaume-Uni ne perçoit ni ne conçoit la demande d'avis consultatif et l'exposé de son point de vue comme une prise de position contre la Serbie. Les deux décennies qui viennent de s'écouler ont été une période difficile et éprouvante pour les Balkans en général et pour la Serbie en particulier. Encore aujourd'hui, il est difficile de mesurer pleinement les répercussions de ces événements. Cependant, une relative stabilité règne désormais dans cette région qui a connu de nombreuses turbulences. Le

¹ Voir la «note explicative» du Royaume-Uni, distribuée sous le couvert d'une lettre datée du 1^{er} octobre 2008 et adressée par son représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies au président de l'Assemblée générale, A/63/461 du 2 octobre 2008, pièce n° 5 ; débat de l'Assemblée générale du 8 octobre 2008, A/63/PV.22, pièce n° 6 ; S/PV.5839, pièce n° 119 ; et exposé de sir John Sawers, représentant permanent du Royaume-Uni auprès des Nations Unies au Conseil de sécurité, 18 février 2008 et annexe juridique (adressée au Conseil de sécurité à titre informel), annexe 1.

Royaume-Uni souligne à quel point il est important d'encourager et de préserver cette stabilité. Le moyen d'y parvenir, et d'atteindre l'objectif global, serait que la Serbie et le Kosovo adhèrent à l'Union européenne, de façon à évoluer dans un cadre permettant de garantir et de préserver l'interaction entre les peuples des deux Etats. Pour comprendre la situation actuelle au Kosovo et en Serbie, il est nécessaire de bien analyser le passé et d'en tirer les enseignements. Il convient également de s'inscrire dans une perspective d'avenir et d'examiner comment les relations entre les peuples de cette partie du monde pourraient être mieux structurées, afin d'encourager la stabilité naissante apparue après la récente période de troubles.

0.5. Le Royaume-Uni travaille en étroite collaboration avec le gouvernement de Belgrade pour consolider les avancées importantes de ces dernières années. A cet égard, bien que la Serbie ait réservé à la demande d'avis consultatif un accueil pour le moins mitigé (voir chapitre premier ci-dessous), le Royaume-Uni se félicite que cette dernière ait choisi de débattre, par les voies diplomatiques et juridiques, d'une question aussi sensible dans le contexte intérieur que celle de l'indépendance du Kosovo plutôt que de céder aux appels des extrêmes qui cherchent à faire régresser la région. C'est dans cet esprit constructif que le Royaume-Uni soumet le présent exposé écrit. L'exploration du passé, qui est un aspect inévitable de l'argumentation juridique, fera sans doute ressurgir des questions douloureuses. Cependant, bien que l'appréciation des questions dont est à présent saisie la Cour repose nécessairement sur le passé, le Royaume-Uni se tourne également résolument vers l'avenir et sur ce qui, à son sens, constitue l'issue réalisable d'une stabilité durable dans les Balkans.

2. COMMENT NOUS EN SOMMES ARRIVES A LA SITUATION ACTUELLE

0.6. Comme la Cour a pu le constater dans d'autres instances dont elle a eu à connaître concernant les événements dans les Balkans ces vingt dernières années, l'histoire récente de cette région a été marquée par des épisodes difficiles. La République fédérale socialiste de Yougoslavie (RFSY) s'est désintégrée au début des années 1990. La République fédérale de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro), l'un des Etats successeurs de la RFSY, s'est fragmentée suite à l'indépendance du Monténégro. La déclaration d'indépendance du Kosovo du 17 février 2008, après deux décennies d'incertitude et une décennie passée à chercher une autre solution, est le fruit de ces développements. Il est impossible d'appréhender cette déclaration d'indépendance sans la replacer dans le contexte plus général de ces événements historiques. L'envoi de troupes serbes au Kosovo, la déclaration de l'état d'urgence en février 1989 et les différents événements survenus jusque dans les années 1990, y compris les atrocités commises à l'encontre du peuple du Kosovo, sont essentiels à la compréhension des développements récents.

0.7. Ces événements, évoqués dans des arrêts de la Cour, ont également été traités par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Le 26 février 2009, la chambre de première instance du TPIY a rendu un arrêt en quatre volumes dans l'affaire *Le Procureur c. Milutinović et consorts* qui confirmait les principales allégations d'atrocités serbes au Kosovo en 1999². Le nom du premier accusé dans cette affaire devait être au départ celui de l'ancien président serbe Slobodan Milosević, mais a été par la suite supprimé en raison de son décès en détention à La Haye.

0.8. Ce sont les événements rappelés dans ces arrêts qui se trouvent à l'origine des récents développements au Kosovo. La communauté internationale, fermement déterminée à ne pas laisser ces événements se répéter, et agissant par l'entremise du Conseil de sécurité, s'est mise en quête d'un meilleur cadre pour les relations entre la Serbie et le Kosovo dans la résolution 1244 (1999).

² *Le Procureur c. Milutinović et consorts* (26 février 2009), affaire n° IT-05-87-T.

0.9. Comme le décrit le chapitre 3 ci-dessous, cette recherche s'est révélée ardue et au final infructueuse. A cet égard, Martti Ahtisaari, l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, chargé de diriger le processus de définition du statut futur du Kosovo (l'envoyé spécial) et désormais lauréat du prix Nobel de la paix, conclut notamment dans son rapport au Conseil de sécurité du 26 mars 2007 ce qui suit³ :

«après plus d'un an de pourparlers directs, de négociations bilatérales et de consultations d'experts, il m'est devenu évident que les parties ne sont pas en mesure de s'entendre sur le statut futur du Kosovo.

Le moment est venu de régler le statut du Kosovo. Ayant interrogé attentivement l'histoire récente du Kosovo et ses réalités présentes et tenu des négociations avec les parties, je suis parvenu à la conclusion que *la seule option viable pour le Kosovo est l'indépendance, en un premier temps sous la supervision de la communauté internationale.*»⁴

0.10. L'envoyé spécial évoque également la «répression accrue et brutale de Belgrade»⁵ à l'encontre de la majorité albanaise du Kosovo et rappelle qu'à partir de 1999, «le Kosovo et la Serbie [étaient] administrés comme deux entités totalement à part»⁶. Il poursuit :

«Cet Etat de fait indéniable est irréversible. La restauration du pouvoir serbe au Kosovo serait inacceptable pour l'écrasante majorité de la population du Kosovo. Belgrade ne pourrait rétablir son pouvoir sans provoquer une violente opposition. L'autonomie du Kosovo à l'intérieur des frontières de la Serbie — aussi théorique soit-elle — est tout simplement intenable.»⁷

0.11. Il y a eu ensuite encore onze mois d'intenses échanges diplomatiques pour tenter de parvenir à une solution qui recueillerait l'assentiment des deux camps. Cette quête du consensus, comme tous les autres efforts déployés lors de la décennie précédente, s'est soldée par un échec. Le Kosovo a déclaré son indépendance le 17 février 2008. Celle-ci, devenue désormais un fait établi, a été formellement reconnue par 57 Etats de chaque région du monde et acceptée par d'autres, dont la pratique nationale ne prévoit pas la reconnaissance formelle du statut d'Etat⁸.

0.12. Le passé, pour important qu'il soit, ne saurait toutefois ouvrir la voie à un avenir durable et pacifique. Au contraire, il n'est plus possible de revenir en arrière. C'est une réflexion claire et articulée qui a conduit l'envoyé spécial à la conclusion qu'il n'existait aucun autre arrangement possible en dehors de l'indépendance du Kosovo. Le Royaume-Uni, avec la plus grande prudence et après mûre réflexion, est parvenu à cette même conclusion.

0.13. L'avenir est porteur d'une interaction étroite et fraternelle entre la Serbie et le Kosovo, aussi bien sur le plan bilatéral que sous l'égide et avec le soutien de l'Union européenne et de ses

³ S/2007/168 du 27 mars 2007; Pièce n° 203.

⁴ S/2007/168 du 27 mars 2007, par. 1 et 5 ; Pièce n° 203 ; les italiques sont de nous.

⁵ S/2007/168 du 27 mars 2007, par. 6, pièce n° 203.

⁶ S/2007/168 du 27 mars 2007, paragraphes 7 et 8, pièce n° 203.

⁷ S/2007/168 du 27 mars 2007, par. 7, pièce n° 203.

⁸ La Nouvelle-Zélande est un exemple d'Etat qui n'accorde pas de reconnaissance explicite. La Nouvelle-Zélande ne fait pas de déclaration formelle de reconnaissance ou de non-reconnaissance. La reconnaissance peut être déduite de ses relations avec les autres Etats.

Etats membres. Il ne s'agit nullement d'une vision utopique et lointaine. Au contraire, des pourparlers et des mesures concrètes sont en cours pour concrétiser cette vision.

3. LA PLACE DE L'AVIS CONSULTATIF

0.14. Dans son document distribué à l'Assemblée générale avant le vote sur le projet de résolution de la Serbie demandant un avis consultatif, le Royaume-Uni remarque que «ces questions [concernant l'indépendance du Kosovo] sont très sensibles dans le débat politique interne en Serbie»⁹. C'est une considération légitime. La stabilité en Serbie reste fragile et le fait de consulter le principal organe judiciaire des Nations Unies témoigne de l'importance des institutions démocratiques et de l'Etat de droit. En ce sens, le processus d'avis consultatif peut contribuer à un avenir meilleur dans les Balkans.

0.15. A l'évidence, l'approche adoptée par la Cour sera elle aussi significative. Le Royaume-Uni considère que la déclaration d'indépendance du Kosovo n'était pas incompatible avec le droit international. Elle n'est pas née dans la hâte ou à la faveur d'un vide politique. En fait, elle découle de l'échec des deux camps et de la communauté internationale, après un effort long et soutenu, à garantir un autre cadre à des relations pacifiques entre le peuple de Serbie et celui du Kosovo. Si, contrairement à cette position, la Cour concluait que la déclaration d'indépendance n'était, d'une manière ou d'une autre, pas conforme au droit international au moment de sa proclamation, le Royaume-Uni considérerait que les événements postérieurs au 17 février 2008 ont confirmé l'indépendance du Kosovo et remédié à toute insuffisance qu'il aurait pu y avoir initialement. Comme l'illustre la déclaration d'indépendance des Etats-Unis d'Amérique de 1776 (contestée en son temps par le Royaume-Uni), de nombreux Etats sont devenus indépendants dans des circonstances qui, à l'époque, étaient controversées. Cela est sans effet sur leur accession ultérieure au statut d'Etat de plein droit.

0.16. Quelle que soit l'analyse retenue, il est évident qu'il n'est pas possible de revenir à un *statu quo ante*. En effet, malgré sa demande d'avis consultatif, la Serbie ne semble pas aujourd'hui proposer entre elle et le Kosovo un arrangement qui soit différent de ces propositions, lesquelles, à des degrés divers, ont fait l'objet d'intenses tractations avec l'envoyé spécial de l'Organisation des Nations Unies ou au cours d'autres discussions préalables ou ultérieures.

4. LE CARACTERE *SUI GENERIS* DE LA SITUATION AU KOSOVO

17. S'exprimant devant le Conseil de sécurité lors du débat sur le Kosovo du 18 février 2008, au lendemain de la déclaration d'indépendance du Kosovo, le représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Organisation des Nations-Unies a déclaré notamment ce qui suit :

«J'ai commencé par dire que le Conseil de sécurité faisait face à des circonstances exceptionnelles. Il n'est pas idéal que le Kosovo devienne indépendant sans le consentement de la Serbie et sans un consensus au sein du Conseil. Mon gouvernement estime que les circonstances uniques qui ont entouré l'éclatement violent de l'ex-Yougoslavie et l'administration sans précédent du Kosovo par l'ONU font qu'il s'agit d'un cas *sui generis* qui ne crée pas de précédent — un point sur lequel tous les membres de l'Union européenne sont aujourd'hui d'accord.»¹⁰

⁹ A/63/461 du 2 octobre 2008, par. 5 ; Pièce n° 5.

¹⁰ S/PV.5839, p. 14 ; Pièce n° 119.

0.18. Le Royaume-Uni a toujours souligné le caractère *sui generis de la situation au Kosovo*. Il l'a fait publiquement et à plusieurs reprises, et ce pour deux raisons. Premièrement, le Royaume-Uni considère que les circonstances qui ont conduit à la déclaration d'indépendance du Kosovo, le contexte qui l'a entourée ou les causes pertinentes permettant son appréciation sont effectivement uniques. On ne saurait établir aucun parallèle ni voir aucune analogie entre cette situation et d'autres circonstances propres à d'autres lieux et au cours desquelles un groupe déterminé ou tout autre groupe pourrait vouloir affirmer son indépendance.

0.19. Deuxièmement, il importe que le caractère unique de la situation au Kosovo soit clairement et particulièrement précisé. La stabilité au sein du système international est importante et les Etats d'autres régions du monde doivent bien comprendre que les événements qui se sont déroulés dans les Balkans, ainsi que la déclaration d'indépendance du Kosovo *ne créent aucun* risque pour leur stabilité interne. Ils doivent également savoir que le Royaume-Uni (ainsi que d'autres Etats ayant reconnu l'indépendance du Kosovo) ne considère pas ces événements comme créant un précédent pour d'autres événements, dans d'autres pays. Plus généralement, l'indépendance du Kosovo n'ouvre pas la porte à une fragmentation des Etats. L'indépendance du Kosovo ne peut servir de modèle à des revendications d'auto-détermination de type sécessionniste dans d'autres pays, que ce soit à Chypre ou au Canada, au Maroc ou au Mexique, en Somalie ou en Espagne, en Turquie ou en Tanzanie, ou ailleurs.

0.20. Il est regrettable que la Serbie, pour étayer les thèses qu'elle avance devant la Cour dans la présente instance, ait cherché à inquiéter d'autres pays en agitant le spectre de la pente dangereuse. Elle a joué sur des faiblesses, réelles ou imaginées, pour rallier d'autres pays à sa cause. Le 23 janvier 2009, dans une lettre largement diffusée, le ministre serbe des affaires étrangères a écrit aux autres Etats en ces termes :

«Affirmer que la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo (DUI) est *sui generis* revient à déclarer que cette dernière devrait être traitée comme une exception au droit international. Nous estimons que personne ne devrait être autorisé à s'octroyer le droit de proclamer de telles exceptions.

Le cas échéant, la DUI ferait naître un précédent dangereux de portée mondiale. Elle légitimerait au moins trois doctrines à risque qui se trouvent en complète contradiction avec les principes juridiques fondamentaux qu'il nous incombe à tous de faire respecter : *Premièrement*, l'imposition *ad hoc* de solutions aux conflits ethniques au mépris du Conseil de sécurité, *deuxièmement* la partition forcée d'Etats membres de l'ONU, et *troisièmement*, la sécession unilatérale d'une province ou d'un autre acteur non Etatique.

Par voie de conséquence, les groupes séparatistes du monde entier disposeraient d'un précédent clair pour promouvoir leurs ambitions. Inévitablement, le système international deviendrait plus instable, moins sûr et plus imprévisible.

Avec le cas de la DUI du Kosovo, la CIJ se voit pour la première fois saisie d'une demande en appréciation de la légalité d'une tentative de sécession d'un Etat membre de l'ONU. Par conséquent, les conclusions de la Cour constitueront un précédent majeur, d'une portée considérable pour le système des Nations Unies. Elles auront pour résultat de dissuader fermement d'autres mouvements séparatistes de tenter de faire sécession, ou bien de les encourager dans cette voie.

Je vous propose, avec tout le respect qui vous est dû, de soumettre un exposé écrit à la CIJ, dans lequel vous présenterez [votre] point de vue juridique sur cette affaire d'une importance capitale, avant la date limite du 17 avril 2009.

Mon ministère et son équipe juridique se tiennent à votre disposition pour vous apporter, le cas échéant, leur concours.»¹¹ [Traduction du Greffe.]

0.21. Le Royaume-Uni rejette cette vision apocalyptique. En aucun cas, elle ne concorde avec les faits. Elle ignore le rôle hautement problématique qu'a joué la Serbie au cours de deux décennies et tout au long de la période où la communauté internationale a tenté d'établir un cadre durable pour les relations entre la Serbie et le Kosovo.

0.22. Compte tenu de cette vision apocalyptique, il faut veiller à identifier correctement les caractéristiques *sui generis* de la situation au Kosovo. De multiples éléments pris ensemble permettent de comprendre clairement pourquoi il est impossible de transposer la situation au Kosovo à toute autre circonstance.

- a) La déclaration d'indépendance du Kosovo a émergé d'un cadre constitutionnel de la RFSY à la fois particulier et problématique. Comme le décrit le chapitre 2 ci-après, le statut du Kosovo au sein de la RFSY, de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et de la Serbie n'a jamais été réglé. Son caractère autonome, inscrit dans plusieurs constitutions, était mal défini. Des changements constitutionnels ont été déployés par la Serbie afin d'empêcher la population majoritaire du Kosovo d'avoir voix au chapitre. Plusieurs Etats d'urgence ont été déclarés et de nouvelles constitutions adoptées dans le but évident de réduire tout dialogue constructif entre Pristina et Belgrade. Encore récemment, en novembre 2006, en plein milieu des efforts internationaux pour trouver un arrangement viable entre les deux camps, la Serbie a adopté une nouvelle constitution qui présentait le Kosovo comme faisant partie intégrante de la Serbie¹². Le contexte institutionnel de la RFSY/République fédérale de Yougoslavie/serbe dont le Kosovo a émergé le 17 février 2008 contribue fondamentalement à l'appréciation du caractère *sui generis* de la situation au Kosovo.
- b) Le processus de dissolution, de reformation et de reconfiguration des Etats dans les Balkans est également très particulier. Tout d'abord, l'éclatement de la RFSY a conduit à l'indépendance de cinq Etats successeurs : la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro), la Slovénie et l'ex-République yougoslave de Macédoine. On a assisté ensuite à la fragmentation de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro), le Monténégro ayant choisi la voie de l'indépendance. L'indépendance du Kosovo s'inscrit dans la continuité de ce processus.
- c) Le fil conducteur de tous ces événements a été le conflit sanglant et brutal qui a frappé les Balkans pendant toute la décennie 1989-1999. Si la Serbie n'est pas la seule à porter la responsabilité de ces événements, il ne fait toutefois aucun doute qu'elle et ses dirigeants pendant cette période, en ont été en très grande partie responsables. Dans le cas du Kosovo, la situation, déjà très sensible, s'est considérablement détériorée en 1989 avec l'envoi de forces serbes au Kosovo et la déclaration de l'état d'urgence. Des fonctionnaires serbes, agissant sur ordre de Belgrade, ont fait irruption en pleine session de l'assemblée provisoire du Kosovo en mars 1989. Les dix années suivantes ont été marquées par des violations significatives des droits de l'homme commises à l'encontre de la population albanaise du Kosovo, lesquelles sont attestées dans des rapports du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (le Secrétaire général) et d'autres documents, et évoquées dans des arrêts de la Cour et du TPIY.
- d) L'intervention du Conseil de sécurité est un autre élément qui contribue à l'appréciation du caractère *sui generis de la situation au Kosovo*. Cette intervention n'est évidemment pas unique

¹¹ Annexe 2.

¹² Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2006/906 du 20 novembre 2006, par. 6 ; Pièce n° 78.

au Kosovo. Pourtant, comme l'illustre le dossier de documents préparés par le Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies (dossier qui rassemble uniquement des documents remontant à 1998), l'intervention des Nations Unies, par le biais de la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et par d'autres moyens, ainsi que par l'intervention de l'envoyé spécial, a été étendue par sa portée et remarquable par sa nature.

- e) L'engagement résolu et suivi de la communauté internationale par l'entremise de l'Organisation des Nations Unies, de l'Union européenne, du groupe de contact ainsi que par d'autres moyens, afin de trouver d'un commun accord un cadre pour les relations entre la Serbie et le Kosovo, dénote également le caractère inhabituel de la situation au Kosovo. Ce n'est pas simplement l'existence et la durée de cet engagement qui sont importants, mais peut-être plus encore, le fait que la déclaration d'indépendance qui en est ressortie témoigne de l'échec de ces efforts pour trouver un autre arrangement susceptible de garantir une paix durable.
- f) C'est le rapport de l'envoyé spécial, ainsi que la justesse et l'exactitude de ses conclusions, qui souligne sans doute avec le plus de pertinence le caractère unique de la situation au Kosovo. L'envoyé spécial précise lui-même la «singularité» des circonstances et décrit le Kosovo comme «un cas inédit qui appelle une solution inédite»¹³. Ce qui importe n'est pas tant le fait que l'envoyé spécial qualifie la situation d'unique, mais qu'il était chargé par le Secrétaire général de trouver une solution pour aller de l'avant. Il est parvenu à cette conclusion sans équivoque et inévitable, de l'avis du Royaume-Uni, dans l'exercice de ce mandat de l'Organisation des Nations Unies.
- g) Près d'une décennie de Gouvernement de la Serbie et du Kosovo en tant qu'entités séparées s'est écoulée depuis la résolution 1244 (1999), ce qui distingue fondamentalement la situation au Kosovo des autres différends. Comme l'envoyé spécial l'a écrit dans son rapport de mars 2007 :

«Depuis huit ans, le Kosovo et la Serbie sont administrés comme deux entités totalement à part. Par suite de la création de la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) par la résolution 1244 (1999), qui a assumé tous les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires dans tout le Kosovo, il est de fait que la Serbie n'exerce plus aucune fonction gouvernementale au Kosovo. Cet Etat de fait indéniable est irréversible.»¹⁴

- h) En ce qui concerne les relations entre la Serbie et le Kosovo, l'absence de tout autre cadre crédible en dehors de la séparation est un autre trait distinctif de la situation au Kosovo. La déclaration d'indépendance du Kosovo du 17 février 2008 n'était pas une décision prise à la hâte. Il ne s'agissait pas de l'expression cavalière d'une faction politique non représentative. Elle est intervenue à l'issue d'une recherche exhaustive d'autres solutions menée par des interlocuteurs informés et experts, qui ont exploré chacune des autres possibilités susceptibles de conduire à un résultat différent. Ils n'en ont trouvé aucune qui puisse être durable. La déclaration d'indépendance du 17 février 2008 a été, de la part des représentants du peuple du Kosovo, l'expression visible d'une appréciation que la communauté internationale engagée sur la question avait, dans son immense majorité, finit par reconnaître comme le seul moyen d'aller de l'avant.
- i) Cette vision de l'avenir caractérise la déclaration d'indépendance du Kosovo et fait ressortir son caractère assez singulier. Elle comporte deux éléments : la situation immédiate et le long terme.
 - a) La situation immédiate est illustrée par la déclaration d'indépendance elle-même à travers les engagements volontairement assumés et la tentative de rapprochement avec la Serbie.

¹³ S/2007/168 du 27 mars 2007, par. 15, pièce n°203.

¹⁴ S/2007/168 du 27 mars 2007, par. 7, pièce n°203.

La déclaration d'indépendance reconnaît formellement «les obligations du Kosovo découlant du plan Athisaari»¹⁵, «ainsi que les autres instruments normatifs, notamment les engagements conclus au nom du Kosovo par la MINUK. La déclaration d'indépendance exprime également «en particulier» le désir du peuple du Kosovo «d'établir de bonnes relations avec [ses] voisins, y compris la République de Serbie, avec laquelle [elle a] des liens historiques, commerciaux et sociaux»¹⁶.

- b) La vision à long terme présente un intérêt autrement plus significatif. La déclaration d'indépendance prévoit expressément que le Kosovo cherchera «à assurer son adhésion à l'Union européenne dès que possible»¹⁷. La vision d'une Serbie et d'un Kosovo membres de l'Union européenne, coexistant sous l'égide d'une organisation dont la fonction est de faciliter la circulation et les échanges entre les peuples et les territoires de ses Etats membres, souligne un aspect de la situation qui n'a rien à voir, en termes qualitatifs, avec les visions apocalyptiques décrites par une Serbie en quête d'appui aux fins de cette procédure. La déclaration d'indépendance du Kosovo correspond à une rupture décisive avec la brutalité du passé. Elle envisage un nouveau départ, à la différence que ce dernier s'inscrirait dans un cadre multilatéral qui prévoirait avec la Serbie le développement de liens forts, protégés par des lois et par des institutions supranationales.

0.23. A noter que si l'UE n'a pas adopté de position commune sur la reconnaissance, il existe un consensus entre ses Etats membres sur le fait que les événements du Kosovo ne peuvent être interprétés comme donnant le feu vert, selon les termes du ministre des affaires étrangères serbes, «[aux] groupes séparatistes du monde entier ... pour promouvoir leurs ambitions»¹⁸ [traduction du Greffe].

5. RESUME DES MOYENS

0.24. Compte tenu de sa formulation, la question appelle une réponse simple, à savoir que le droit international ne se prononce pas sur la légalité des déclarations d'indépendance en soi, et que, par conséquent, la déclaration d'indépendance du Kosovo n'est pas incompatible avec le droit international. Cette réponse découle du principe selon lequel, de manière générale, le droit international n'interdit à aucune institution sur un territoire de déclarer son indépendance, pas plus qu'elle ne l'y autorise. Ce principe général n'admet aucune exception qui soit applicable en l'espèce. En proclamant l'indépendance du Kosovo, les «institutions provisoires d'administration» du Kosovo ont agi en qualité de représentant du peuple du Kosovo dans son ensemble. Compte tenu de la genèse de cette déclaration, le Royaume-Uni est d'avis qu'il serait approprié que la Cour y réponde en ces termes.

0.25. Si, toutefois, la Cour décidait d'élargir son champ d'interprétation de la question pour y inclure la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ainsi que d'autres textes et instruments, le Royaume-Uni estimerait que, selon ces mêmes critères, la déclaration d'indépendance du Kosovo est compatible avec le droit international. Si la Cour décidait de poursuivre un examen plus large en ce sens, le Royaume-Uni estimerait que les conclusions suivantes seraient justifiées :

¹⁵ Déclaration d'indépendance du Kosovo par l'assemblée du Kosovo, par. 3, pièce n° 192.

¹⁶ *Ibid.* par. 11 ; Pièce n° 192.

¹⁷ *Ibid.* par. 6 ; Pièce n° 192.

¹⁸ Conclusions sur le Kosovo, 2851^e session du Conseil «Relations extérieures», Bruxelles, 6496/08 (presse 41), le 18 février 2008 ; annexe 3.

- 1) La résolution 1244 (1999) a mandaté la MINUK pour faciliter la mise en place d'un cadre permettant de parvenir au règlement final du statut du Kosovo. Elle n'a cependant pas énoncé de solution précise, comme l'indépendance. En particulier, la résolution 1244 (1999) n'a pas préjugé l'issue du processus politique. La résolution 1244 (1999) a eu pour conséquence que l'avenir du territoire du Kosovo cessait d'être une question relevant de la seule prérogative de la Serbie. Son règlement devait désormais tenir compte des souhaits et des intérêts des habitants du Kosovo.
- 2) Tout a été fait, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, et dans un contexte plus large, pour produire un règlement négocié de la crise d'un Kosovo sur une base autre que l'indépendance. Ces tentatives ont échoué. Comme l'a conclu le rapport de l'envoyé spécial du 26 mars 2007, toutes les possibilités de parvenir à une issue négociée du commun accord des parties ont été épuisées. Cette conclusion a été corroborée par une autre période de onze mois d'engagement au plus haut niveau politique qui s'est révélée infructueuse.

0.26. Dans le cas où la Cour estimerait que la déclaration d'indépendance n'était pas conforme au droit international au moment de sa proclamation, ce qui n'a pas été démontré en l'espèce, le Royaume-Uni considérerait que les événements à ce stade ont confirmé l'indépendance du Kosovo, dissipant ainsi les doutes quant à la position à adopter et remédiant aux insuffisances qui auraient pu exister. A la suite de la déclaration d'indépendance, les autorités du Kosovo ont agi de manière pleinement conforme à la Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, et la situation s'est normalisée considérablement, créant une situation de fait irréversible qui n'est pas en contradiction avec les règles du droit international. Dans la pratique, le principe d'indépendance sous supervision internationale recommandé par l'envoyé spécial a été mis en place par le Kosovo dans toute la mesure possible.

0.27. Quelle que soit l'interprétation par la Cour de la question posée, le Royaume-Uni estime qu'il est important que cette dernière affirme clairement que les événements concernant le Kosovo sont *sui generis*, que l'indépendance du Kosovo dépend fondamentalement de ces faits et que ces événements ne créent de précédent pour aucune autre situation.

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION POSEE

1. LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF DE LA SERBIE

1.1. Le Kosovo a déclaré son indépendance le 17 février 2008. Le 15 août 2008, le représentant permanent de la Serbie auprès des Nations Unies a communiqué une demande de la Serbie tendant à l'inscription à l'ordre du jour de la 63^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies d'une question supplémentaire intitulée «Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la question de savoir si la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo est conforme au droit international.»¹⁹ Le Bureau de l'Assemblée générale a recommandé l'inscription de cette question dans l'ordre du jour provisoire du 17 septembre 2008²⁰. L'Assemblée générale a approuvé cette recommandation du 19 septembre 2008, en l'inscrivant à l'ordre du jour de la session plénière sous l'intitulé «Promotion de la justice et du droit international.»²¹ A ce stade, aucun débat n'avait été mené sur le fond de la demande de la Serbie.

1.2. Le 23 septembre 2008, la Serbie a soumis le projet de résolution A/63/L.2 sous l'intitulé «Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la question de savoir si la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo est conforme au droit international.»²² Le projet de résolution était inhabituel par sa brièveté et sa formulation, étant donné que l'objectif de la Serbie était d'obtenir l'imprimatur de l'Assemblée générale pour une demande d'avis consultatif de la Cour sur un élément clé d'un différend entre la Serbie et le Kosovo dont les antécédents remontaient à au moins deux décennies. Contrairement à la résolution de l'Assemblée générale sollicitant un avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé²³, le projet de résolution de la Serbie n'a pas formulé sa demande en faisant référence au contexte juridique et politique général plus large de la situation au Kosovo. Il n'indiquait pas non plus quelle pourrait être l'utilité ou l'intérêt de la proposition d'avis de la Cour dans le cadre du travail de l'organe des Nations Unies, en l'occurrence l'Assemblée générale, auquel était adressé la demande d'avis consultatif. En ce qui concerne la formulation de la proposition de question adressée à la Cour, le projet de résolution a été communiqué sous un intitulé qui faisait référence à la déclaration unilatérale d'indépendance du «Kosovo», tandis que la question que la Serbie propose d'adresser à la Cour fait référence à la déclaration unilatérale d'indépendance «des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo». La Serbie n'a fourni aucune explication concernant cette formulation. Sa pertinence et sa signification demeurent donc imprécises.

1.3. Lorsqu'il est devenu clair que la Serbie faisait activement pression pour que son projet de résolution soit voté sans débat de fond, et que certains craignaient qu'en n'appuyant pas le projet, ils feraient montre d'un soutien insuffisant à la Cour, le Royaume-Uni a distribué une «note explicative» sous le couvert d'une lettre datée du 1^{er} octobre 2008 adressée par son représentant

¹⁹ A/63/195 du 22 août 2008 ; Pièce n°1.

²⁰ A/63/250 du 17 septembre 2008 ; Pièce n°2.

²¹ A/63/PV.2 ; Pièce n°3.

²² A/63/L.2 du 23 septembre 2008 ; Pièce n°4.

²³ A/RES/10/14 du 8 décembre 2003.

permanent auprès des Nations Unies au président de l'Assemblée générale²⁴. Dans cette lettre, le Royaume-Uni a notamment déclaré ce qui suit :

«La déclaration d'indépendance du Kosovo ne peut être détachée du contexte de désintégration violente et non consensuelle de la Yougoslavie, et notamment de la crise humanitaire de 1999. Il faut également tenir dûment compte de l'engagement de la communauté internationale dans l'administration du Kosovo et des efforts qu'elle a fournis pour parvenir à un règlement négocié. La Cour ne devrait donc se prononcer qu'au vu du contexte général qui a abouti à la déclaration d'indépendance du Kosovo.

De même, l'Assemblée générale devra examiner avec beaucoup d'attention la formulation précise de la question qui sera soumise à la Cour, de sorte que l'avis de celle-ci soit de la plus grande utilité.»

1.4. La «note explicative» en annexe de cette lettre a souligné l'appui très ferme du Royaume-Uni à la Cour et a exprimé son souhait de participer activement au débat de l'Assemblée générale sur la question à l'ordre du jour au moment opportun. Il a par la suite exposé en ces termes «certaines des questions qui, selon lui, méritent d'être examinées de plus près» dans ce débat :

«6. Si un avis consultatif est demandé, il faudra veiller à ce que la question posée dans la résolution ne soit pas détachée de son contexte, ce qui aidera la Cour à formuler son avis. En l'occurrence, tout examen de ces questions par la Cour devrait nécessairement se faire dans le contexte des événements qui ont conduit à l'éclatement de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie à partir de 1991. En définissant plus précisément le contexte dans les paragraphes du préambule du projet de résolution, la tâche de la Cour sera facilitée.

7. Le Royaume-Uni souhaiterait par ailleurs que l'on examine la manière dont la question est formulée dans le projet de résolution. Le point de l'ordre du jour proposé par la Serbie demande un avis consultatif sur la question de savoir si «la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo est conforme au droit international». En revanche, la question formulée dans le projet est posée de manière à déterminer si «la déclaration unilatérale d'indépendance par les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo [est] conforme au droit international». Il serait utile de savoir si la Serbie cherche à se concentrer sur la question plus étroite de la compétence des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo et, dans l'affirmative, de se demander précisément de quelle manière cette question est liée au statut actuel du Kosovo.

8. Par ailleurs, dans son mémoire explicatif, la Serbie déclare que la demande d'avis consultatif a pour objet d'éclairer le jugement des Etats sur cette question. Indépendamment de la question de savoir si cet objet se prête au rôle consultatif de la Cour, il serait utile de se demander si la question, telle qu'elle est formulée, répond précisément à cet objectif. De nombreux Etats ont accédé à l'indépendance dans des circonstances qui, à l'époque, étaient controversées. Un avis consultatif sur l'accession du Kosovo à l'indépendance ne pourrait donc pas en soi déterminer le statut actuel ou futur du Kosovo ou l'effet de la reconnaissance de cette indépendance par d'autres Etats.»

²⁴ A/63/461 du 2 octobre 2008 ; Pièce n°5.

1.5 Comme en atteste le compte rendu, presque aucune des questions de fond n'a été abordée pendant la session plénière de l'Assemblée générale au cours de laquelle le projet de résolution a été adopté²⁵. Le ministre serbe des affaires étrangères a notamment présenté le projet en ces termes :

«Voter contre [le projet de résolution] reviendrait de fait à dénier le droit de tout pays de rechercher, maintenant ou à l'avenir, un recours judiciaire par l'intermédiaire du système des Nations Unies. Voter contre le projet reviendrait également à accepter qu'il n'y a rien à faire lorsque des sécessionnistes, où qu'ils se trouvent, proclament le caractère unique de leur cause et demandent qu'une exception soit faite à la portée universelle de l'ordre juridique international.

.....

Nous estimons que le projet de résolution, dans sa forme actuelle, ne prête nullement à controverse. Il représente le plus petit dénominateur commun des positions des Etats Membres sur cette question, et il n'est donc pas nécessaire de le modifier ou d'y ajouter des éléments.»²⁶

1.6. Cinq autres Etats se sont exprimés : le Royaume-Uni, l'Albanie, la Turquie, les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique. Vingt-neuf autres Etats se sont brièvement exprimés au titre des explications de vote. Prenant la parole au cours du débat, le représentant permanent du Royaume-Uni, Sir John Sawers, a déclaré notamment ce qui suit :

«Je voudrais tout d'abord indiquer clairement que le Royaume-Uni soutient fortement la Cour internationale de Justice.

.....

Alors pourquoi, demanderont certains, nous posons-nous aujourd'hui des questions à propos de la demande de la Serbie ? Parce que la demande de la Serbie est mue essentiellement par des raisons politiques, et non juridiques. Elle vise à ralentir l'émergence du Kosovo en tant que nation indépendante largement reconnue, qui joue son rôle dans les institutions internationales du monde. De nombreux membres des Nations Unies sont devenus indépendants dans des circonstances qui, à l'époque, étaient controversées. Ces circonstances se normalisent avec le temps et le cours de l'histoire est rarement renversé. L'indépendance du Kosovo est et restera une réalité. Au Gouvernement serbe de décider de quelle manière il fera sienne cette réalité.

.....

En ce qui concerne le projet de résolution dont nous sommes saisis, ma délégation regrette que nos collègues serbes aient refusé de rechercher un moyen consensuel d'avancer. Au contraire, ils ont décidé de pousser ce projet de résolution devant l'Assemblée générale avec un débat minimum sur ces questions. Ce n'est pas la pratique habituelle à l'Assemblée générale et il est regrettable que la Serbie ait décidé de suivre cette voie. Etant donné nos réserves sur les questions à la fois de fond et de procédure, le Royaume-Uni s'abstiendra sur cette résolution.

Si la résolution est adoptée, la question devra être examinée avec en toile de fond le contexte intégral de la dissolution de la Yougoslavie, dans la mesure où cela

²⁵ A/63/PV.22 ; Pièce n° 6.

²⁶ A/63/PV.22, pp. 1-2 ; Pièce n° 6.

affecte le Kosovo, en commençant par la décision unilatérale de Belgrade en 1989 de retirer au Kosovo son autonomie, jusqu'aux événements actuels.»²⁷

1.7. Le projet de résolution de la Serbie a par la suite été adoptée par 77 votes pour, 6 votes contre, et 74 abstentions. S'exprimant au titre des explications de vote après l'adoption de la résolution, le représentant permanent du Royaume-Uni a remarqué qu'il était «frappant de constater qu'il y a eu plus d'Etats membres à ne pas se sentir en mesure d'approuver la résolution que d'Etats membres à avoir voté pour. Nous pourrions en conclure que nous sommes loin d'être les seuls à avoir de vives réserves»²⁸.

2. LA PORTEE DE LA QUESTION

1.8. L'histoire procédurale de la demande est fondamentale pour comprendre un aspect important de la procédure en l'espèce : quelle est la signification exacte de la question ? La question posée devant la Cour est la suivante : «la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?»

1.9. Quatre observations sur la formulation de la question se dégagent.

1.10. Premièrement, bien que ce point ait au final une portée limitée, le Royaume-Uni observe que la qualification de la déclaration d'indépendance du Kosovo en tant qu'«unilatérale» n'a pas d'incidence sur l'appréciation des questions, si ce n'est d'indiquer que la déclaration d'indépendance n'était pas consensuelle. Toute déclaration d'indépendance non-consensuelle est donc à priori unilatérale. Comme le décrit plus en détail le chapitre 5 ci-dessous, l'autorité d'une entité déclarant son indépendance en vertu de la constitution de l'Etat prédécesseur ne détermine en rien la légalité de cette déclaration d'indépendance *au regard du droit international*. Toute autre analyse conférerait de fait à l'Etat prédécesseur un veto sur les déclarations d'indépendance d'une manière qui remettrait en question l'indépendance de nombreux Etats du monde. Bien que des questions relevant de la constitutionnalité nationale des déclarations d'indépendance puissent être pertinentes dans certains cas, par exemple, s'agissant de savoir si les procédures constitutionnelles prévues ont été respectées, ce facteur n'a pas beaucoup d'importance en l'espèce pour au moins deux raisons. Tout d'abord, comme l'évoquent les chapitres 2 et 3 ci-dessous, la Serbie a cherché à plusieurs reprises, de façon plus ou moins délibérée et unilatérale, depuis 1989, à manipuler son cadre constitutionnel pour étouffer la voix de la population majoritaire au Kosovo et interdire toute possibilité d'indépendance du Kosovo. La dernière action en ce sens remonte à novembre 2006, malgré les tentatives de la communauté internationale pour trouver un cadre convenu à l'interaction Serbie-Kosovo. En second lieu, la question soumise à la Cour porte sur la compatibilité de la déclaration d'indépendance du Kosovo avec le *droit international*. Le statut de la déclaration d'indépendance du Kosovo en tant que question de droit constitutionnel serbe n'est pas pertinent. Le fait que la déclaration d'indépendance, un acte accompli par les représentants élus du peuple du Kosovo, ait été unilatérale ne détermine pas sa légalité au regard du droit international.

1.11. Deuxièmement, comme observé précédemment, la référence aux «institutions provisoires de gouvernement autonome du Kosovo» n'a jamais été expliquée par les auteurs du projet de résolution. L'allocution d'ouverture du ministre serbe des affaires étrangères à la session de l'Assemblée générale au cours de laquelle ce projet de résolution a été adopté donne cependant

²⁷ A/63/PV.22, pp. pp.2-3 ; Pièce n° 6.

²⁸ A/63/PV.22, p. 11 ; Pièce n° 6.

des pistes sur le sens de cette formulation. «Le 17 février 2008, les institutions provisoires d'administration autonome de la province serbe méridionale du Kosovo-Metohija ont unilatéralement déclaré l'indépendance.»²⁹ En supposant que cette phrase sous-entende que ceux qui ont déclaré l'indépendance n'étaient pas habilités à le faire au regard de la constitution serbe, il est utile de rappeler que ladite constitution a été utilisée pendant vingt ans par la Serbie comme un instrument de contrôle de la voix de la population majoritaire du Kosovo. Elle ne peut faire autorité dans les circonstances présentes.

1.12. Plus important encore, la déclaration d'indépendance n'était pas une déclaration par une quelconque *institution* administrative autonome du Kosovo, qu'elle soit provisoire ou autre. Il s'agissait d'une déclaration par les représentants élus du peuple du Kosovo. Bien que le rassemblement qui a donné naissance à la déclaration d'indépendance ait réuni les membres de l'Assemblée du Kosovo, il l'a fait sous la forme d'une «session plénière extraordinaire» à laquelle participaient d'autres figures représentatives au Kosovo, notamment son président (qui n'est pas un membre de l'assemblée du Kosovo) et son premier ministre. Il ne s'agissait pas simplement d'une réunion de l'Assemblée du Kosovo, dont la conduite est déterminée par des délégations de pouvoir ou des règles de procédure régissant ses affaires courantes, mais d'un rassemblement qui reflétait un moment constitutionnel unique dans l'histoire du Kosovo, au cours duquel les élus du peuple du Kosovo ont exprimé la volonté de ceux qu'ils représentaient. La déclaration d'indépendance le précise d'ailleurs explicitement : «Nous, les dirigeants démocratiquement élus de notre peuple, proclamons par la présente que le Kosovo est un Etat indépendant et souverain.»³⁰ La même appréciation ressort manifestement de la transcription de la session plénière extraordinaire de l'Assemblée dont découle la déclaration d'indépendance³¹.

1.13. Ce dernier point revêt une importance plus large. Il est fréquent que des institutions représentatives de peuples ou de groupes soient établies par un régime constitutionnel national, par un accord intérimaire entre les deux parties d'un différend ou encore dans le cadre d'un processus ou d'un règlement négocié au niveau international. Dans de telles circonstances, la compétence de ces institutions sera invariablement limitée. Si leur fonctionnement courant peut être apprécié en se référant à leur champ de compétence précédemment défini, le caractère représentatif de ces institutions, ou de leurs délégués, agissant exceptionnellement en session extraordinaire pour déclarer la volonté de ceux qu'ils représentent, ne peut être simplement déterminé par référence aux accords précédents, notamment lorsque ces accords sont de nature provisoire. Cette appréciation pourrait également s'appliquer à toute autre institution représentative cherchant en des circonstances extraordinaires, sur la base du consensus de ses membres, à illustrer la volonté de ceux qu'elle représente au-delà des limites de sa compétence déclarée et provisoire.

1.14. Troisièmement, la question, dans sa formulation, implique que pour être conforme au droit international, la déclaration d'indépendance du Kosovo doit avoir été expressément autorisée par une règle d'habilitation du droit international : la déclaration d'indépendance du Kosovo est-elle «conforme au droit international». La question, cependant, n'est pas de savoir si le droit international autorise la déclaration d'indépendance du Kosovo mais plutôt si elle l'exclut. Sur ce point, comme l'évoque le chapitre 5 ci-après, si le droit international s'attache à préserver la stabilité des Etats, il ne garantit pas la permanence d'un Etat sous sa forme à un moment donné. Le Royaume-Uni estime que le droit international ne contient ni un droit à la sécession unilatérale ni une négation *a priori* de ce droit.

²⁹ A/63/PV.22, p. 1 ; Pièce n° 6.

³⁰ Déclaration d'indépendance du Kosovo par l'Assemblée du Kosovo, par. opératif 1, pièce n° 192.

³¹ Annexe 4.

1.15. En adoptant cette appréciation, il serait facile de répondre à la demande d'avis consultatif en affirmant que la déclaration d'indépendance du Kosovo n'est pas incompatible avec le droit international. Le droit international n'exclut pas *a priori* la création d'États au moyen de déclarations d'indépendance qui reflètent justement la volonté d'un peuple et recueillent suffisamment de soutien pour permettre à l'entité territoriale en question de fonctionner réellement comme un État au sein de la communauté internationale. Ces questions sont abordées dans les chapitres 5 et 6 ci-après.

1.16. Quatrièmement, il convient de souligner les éléments qui n'entrent pas dans le cadre de la demande d'avis consultatif et qui dès lors, ne seront pas commentés dans le présent exposé écrit. La question posée à la Cour ne concerne pas l'existence du Kosovo en tant qu'État indépendant au moment présent ou lorsque la Cour rendra son avis. Elle ne concerne pas le droit des autres États à reconnaître le Kosovo en tant qu'État indépendant et à entretenir leurs relations avec lui et la Serbie sur cette base. Elle ne concerne pas le régime constitutionnel interne du Kosovo en tant qu'État indépendant. Elle ne cherche pas à savoir si le Kosovo remplit les conditions d'adhésion aux Nations Unies au titre de l'article 4 de la Charte des Nations Unies. Elle ne porte pas sur les problèmes qui peuvent survenir entre la Serbie et le Kosovo concernant une délimitation ou une démarcation de leurs frontières. Ces questions, et d'autres, n'entrent pas dans le cadre de la demande d'avis consultatif. La question, en l'espèce, selon la formulation de l'auteur de la question posée, est de savoir si la déclaration d'indépendance du Kosovo ou une déclaration à tout moment donné, est compatible avec le droit international. A cet effet, le Royaume-Uni fournit, dans les chapitres 2 à 4, des éléments factuels pertinents pour son appréciation juridique, et dans les chapitres 5 et 6, son appréciation de la position légale à la lumière de ces faits.

PARTIE II

CHAPITRE 2

1989-1999 : L'ECLATEMENT DE LA RFSY ET LES EVENEMENTS ASSOCIES

2.1. Les prémisses des événements qui devaient déboucher sur la déclaration d'indépendance du Kosovo remontent à la période 1989-1999. Trois éléments liés à cette période méritent d'être soulignés : les changements constitutionnels, l'éclatement de la RFSY et les violations généralisées des droits de l'homme à l'encontre de la population de souche majoritaire du Kosovo. A titre liminaire, la première section ci-après dresse un contexte historique plus large de la période antérieure à 1989.

1. LE KOSOVO AVANT 1989

2.2. Le Kosovo abrite depuis des siècles une communauté largement composée d'Albanais de souche musulmane. Cette communauté représente l'immense majorité de la population présente sur le territoire. Vers 1870, la population du Kosovo était à environ 60-70 % musulmane, le reste de la population étant essentiellement constituée de Serbes de souche. Après cette période, la part de la population serbe chute à environ 25 % à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, pour ensuite tomber en dessous des 10 % de la population totale du Kosovo dans les années 1990³².

2.3. Il est également utile de situer brièvement le contexte constitutionnel, bien que pour éviter toute ambiguïté, le Royaume-Uni observe que les arguments qu'il avance dans le présent exposé sur la question posée à la Cour ne reposent pas sur une appréciation du régime constitutionnel yougoslave ou «interne» à l'entité Serbie-Kosovo.

2.4. A la suite de fortunes diverses pendant la période précédente, témoin de l'occupation d'une partie de son territoire pendant la première guerre mondiale, le Kosovo revient sous domination serbe à la fin du conflit. L'Etat serbo-croato-slovène, connu dès 1929 sous le nom de Yougoslavie, est proclamé en décembre 1929. En 1945-46, sous le maréchal Tito, une nouvelle structure fédérale composée de six républiques et des deux unités autonomes de Serbie (Kosovo et Voïvodine) est adoptée. Ce nouvel Etat de fait est reflété dans la nouvelle constitution de la République fédérale de Yougoslavie. Avec l'adoption d'une nouvelle constitution en 1963, la distinction entre provinces autonomes et régions autonomes est supprimée, le Kosovo et la Voïvodine devenant des provinces autonomes. Une autre constitution adoptée en 1974 établit une distinction entre les provinces autonomes du Kosovo et de la Voïvodine, et les républiques, et dispose que celles-ci auront un statut presque équivalent à celui des républiques. Les dispositions de la Constitution de 1974 sont reprises à la fois dans la constitution de la République de Serbie et dans la constitution de la Province socialiste autonome du Kosovo de la même année.

³² L'aspect historique présenté dans ces paragraphes est extrait de Malcolm, *Kosovo : A Short History* (London, Pan, 1998) (ci-après «Malcolm»). Les arguments du Royaume-Uni n'étant pas fondés sur une appréciation du régime constitutionnel décrit ci-dessous, la documentation relative à ces questions n'est pas mise en annexe.

2. 1989-1999

PARTIE I : LES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS

2.5. Début 1989, suite à la recrudescence des tensions interethniques au sein de la RFSY, l'Assemblée serbe vote des amendements à la Constitution serbe limitant considérablement les pouvoirs du Kosovo. Cette décision est suivie d'une série de manifestations de la population majoritaire du Kosovo auxquelles l'Etat serbe répond par l'envoi de troupes et la proclamation de l'état d'urgence fin février 1989. Le 23 mars 1989, l'Assemblée provinciale du Kosovo se réunit dans des circonstances inhabituelles, encerclée par des chars et des véhicules blindés. Des membres de la police d'Etat et des fonctionnaires du Parti Communiste serbe se mêlent aux délégués. Des amendements constitutionnels sont adoptés, malgré l'absence de la majorité des deux tiers requise pour ces changements. L'autonomie du Kosovo s'en trouve gravement affaiblie.

2.6. Une nouvelle Constitution de la République de Serbie, adoptée en 1990, abolit de manière définitive les pouvoirs indépendants du Kosovo, une décision confirmée en 1992 dans la nouvelle Constitution de la République fédérale de Yougoslavie («RFY»), alors constituée des Républiques de Serbie et du Monténégro. Cette constitution réduit davantage le statut du Kosovo.

2.7. Parallèlement à ces événements en Serbie, en juillet 1990, «l'Assemblée du Kosova» adopte une déclaration constitutionnelle sur «le Kosova en tant qu'unité constituante indépendante et égale dans le cadre de la Fédération (Confédération) de Yougoslavie disposant du droit à la même dénomination constitutionnelle que d'autres unités constituantes». En septembre 1990, l'Assemblée du Kosova vote une résolution déclarant le Kosovo «un membre égal au sein de la communauté yougoslave». En réaction, les autorités serbes ferment l'Assemblée du Kosovo. La proclamation d'une constitution de la «République du Kosova» par la communauté majoritaire en septembre 1990 est suivie d'un référendum en octobre 1991 puis d'élections organisées à l'échelle du Kosovo, qui conduisent à l'élection d'un gouvernement dirigé par Ibrahim Rugova en 1992.

3. 1989-1999

PARTIE II : L'ECLATEMENT DE LA RFSY

2.8. En 1990, la Croatie et la Slovénie déclarent leur «souveraineté» et les 25 et 26 juin 1991 respectivement, leur indépendance. Le différend qui en résulte conduit à la dissolution de la RFSY à l'issue d'un processus au cours duquel la communauté internationale tente plusieurs fois de mettre en place une conciliation. Les principales tentatives, dans la mesure où elles concernent le Kosovo, sont précisées ci-après.

2.9. La première tentative de conciliation engagée par la communauté internationale est la Conférence de la CE pour la paix en Yougoslavie sous la présidence de Lord Carrington. Lorsqu'il devient évident que la RFSY ne peut plus maintenir sa cohésion en tant qu'Etat fédéral, la CE crée une Commission d'arbitrage présidée par Robert Badinter, président du Conseil constitutionnel français, afin d'examiner les revendications d'indépendance. Dans le cadre de cette mission, la commission Badinter conclut que la RFSY a entamé un processus de dissolution et qu'une fois ce processus accompli, toutes les entités qui en auront émergé devront être considérées comme de nouveaux Etats. Cette analyse est par la suite plus largement adoptée, notamment par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité dans, par exemple, la résolution 47/1 de l'Assemblée générale du 22 septembre 1992, qui enjoint la RFY (Serbie et Monténégro) de demander son adhésion aux Nations Unies, et son pendant au Conseil de sécurité, la résolution 777 (1992).

2.10. La conférence de Londres sur la Yougoslavie en août 1992 constitue une autre tentative de règlement de la crise. Lors de ce sommet, Belgrade s'oppose à la discussion de la question du Kosovo. Le Kosovo n'assiste donc à cette conférence qu'à titre très limité. Finalement, aucun engagement de fond n'est adopté concernant la question du Kosovo au cours de la conférence, bien que Lord Carrington ait précisé dans une déclaration unilatérale intitulée «Document du président», que la Serbie et le Monténégro se sont engagés au rétablissement des «pleins droits civiques et constitutionnels des habitants du Kosovo»³³. Les modalités de rétablissement des droits civiques et constitutionnels ne sont cependant pas précisées. Finalement, un «groupe spécial» présidé par l'ambassadeur allemand Gert Ahrens est créé pour travailler sur la question du Kosovo. Pourtant, plutôt que de se concentrer sur la question du statut, ce dernier se penche sur des questions d'ordre pratique afin d'améliorer la vie sur le territoire. Très vite, les pourparlers n'avancent plus.

2.11. Une autre tentative pour stabiliser la situation est à mettre au compte de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)³⁴. Les premières actions significatives lancées par la CSCE sont les missions d'exploration et de déploiement de la mission de longue durée au Kosovo, au Sandjak et en Voïvodine, dans l'exercice de ses fonctions d'alerte rapide et d'action préventive. La mission de longue durée est créée par une décision de la CSCE du 14 août 1992, parallèlement à la conférence de Londres et commence ses activités début septembre 1992. Elle a pour mandat de promouvoir le dialogue entre les autorités et les représentants des populations et des communautés du Kosovo et de collecter des informations sur les solutions aux violations des droits de l'homme et sur leur promotion. Progressivement, elle établit une présence significative dans la RFY et élargit ses prérogatives aux rapports sur la médiation et à la protection active des personnes menacées. La mission reste en place jusqu'en juin 1993, époque à laquelle Belgrade cesse de consentir à sa présence, en réponse à la décision de suspendre la participation de la RFY au travail de la CSCE. La fin de la mission est marquée par la réprobation internationale, notamment par la résolution 885 (1993) du Conseil de sécurité appelant à une réadmission de l'opération de la CSCE.

2.12. En juillet 1997, Slobodan Milosevic est élu président de la RFY. En septembre 1997, alors que les hostilités s'intensifient au Kosovo, le groupe de contact (composé de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Fédération russe, du Royaume-Uni et des Etats-Unis) commence à jouer un rôle plus actif au Kosovo. Dans une déclaration du 24 septembre 1997, le groupe de contact affirme : «[Nous] ne soutenons pas l'indépendance ni le *statu quo*. Nous soutenons un statut amélioré pour le Kosovo au sein de la RFY»³⁵.

2.13. En mars 1998, devant l'embrasement des combats, le Conseil de sécurité, par la résolution 1160 (1998), interdit la vente ou la fourniture d'armes et de matériel connexe à la RFY, y compris au Kosovo (dans le paragraphe opératif 8) et crée un comité pour suivre le respect de ces mesures³⁶.

2.14. Au début de l'été 1998, en réponse à une détérioration de la situation au Kosovo, le groupe de contact appelle au renforcement des efforts de négociation. Cette tentative est conduite par l'ambassadeur américain auprès de la Macédoine, Christopher Hill. Lors de sa réunion à Bonn

³³ Document du co-président sur la Serbie et le Monténégro, 27 août 1992 ; annexe 5.

³⁴ La CSCE devint une organisation : l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le 1^{er} janvier 1995.

³⁵ Déclaration du groupe de contact, 24 septembre 1997 ; annexe 6.

³⁶ Lorsque le conflit a éclaté en Bosnie-Herzégovine, la RFY et la Bosnie-Herzégovine ont fait l'objet d'un régime complet de sanctions du Conseil de sécurité.

du 8 juillet 1998, le groupe de contact recommande des mesures fondamentales de nature à faciliter le règlement de la question du statut du Kosovo. Sa déclaration précise que des mesures du Conseil de sécurité pourront être nécessaires si l'une ou l'autre des parties ne donne pas suite à ses demandes³⁷.

2.15. Début septembre 1998, le Secrétaire général se dit «alarmé» par l'absence de progrès dans la mise en place de négociations³⁸. Le Conseil de sécurité adopte par la suite la résolution 1199 (1998) qui qualifie la détérioration de la situation au Kosovo de menace pour la paix et la sécurité dans la région, et agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, demande que des mesures soient prises immédiatement en vue d'améliorer la situation humanitaire et d'éviter «le danger imminent de catastrophe humanitaire»³⁹. Le Conseil exprime également de vives inquiétudes face à l'intensification des combats, faisant allusion à «l'usage excessif et indiscriminé de la force par les unités de sécurité serbes» et aux agissements de l'Armée de Libération du Kosovo (ALK). Il exige par ailleurs la cessation immédiate de toutes les activités des forces de sécurité touchant la population civile et le retrait des unités de sécurité utilisées pour la répression des civils, ainsi que la mise en œuvre de toute autre action visant à s'entendre sur des mesures de confiance et à trouver une solution politique aux problèmes du Kosovo.

2.16. Tout au long de cette période, le groupe de contact et le Conseil de sécurité se concentrent sur le futur statut du Kosovo. Il devient toutefois clair qu'il sera impossible de parvenir à un accord sur ce statut. En conséquence, l'ambassadeur Hill informe l'OSCE qu'un accord informel a été conclu sur une période de stabilisation et de normalisation de trois ans pour permettre le rétablissement des institutions démocratiques, après quoi une nouvelle approche sera envisagée. Il met en avant l'importance vitale d'une présence internationale au Kosovo pendant la période de mise en œuvre et le rôle important que l'OSCE aura à jouer⁴⁰.

2.17. Les 15 et 16 octobre 1998, deux accords formels sont conclus. Dans l'accord sur la mission de vérification au Kosovo, conclu entre la RFY et l'OTAN, la RFY consent à un «un système de surveillance aérienne au Kosovo». Ce dernier a pour objectif de vérifier le respect par toutes les parties des dispositions de la résolution 1199 (1998) du Conseil de sécurité. Autrement dit, l'OTAN peut vérifier que la RFY respecte divers engagements militaires dans le cadre desquels il a été convenu que la Serbie retirera les forces et les armes lourdes qu'elle a introduites au Kosovo après février 1998. Le second accord, conclu entre la RFY et l'OSCE, prévoit le déploiement de 2000 «vérificateurs» non armés accompagnés d'experts sur le terrain, en vue également de contrôler le respect des termes de la résolution 1199 (1998) («la mission de vérification de l'OSCE»).

2.18. Le Conseil de sécurité approuve et appuie ces deux accords⁴¹. Les représentants du Kosovo n'y sont pas parties.

2.19. Le 2 novembre 1998, un projet d'accord plus détaillé est proposé par l'ambassadeur Hill. Il ne recueille aucun soutien. Un autre texte est présenté par

³⁷ Déclaration du groupe de contact, 8 juillet 1998, S/1998/657 ; annexe 6.

³⁸ Rapport du Secrétaire général conformément au S/RES/1160 (1998), S/1998/834, par. 28. Pièce n° 15.

³⁹ S/RES/1199 (1998), pièce n° 17.

⁴⁰ Voir le rapport de l'OSCE, en annexe du rapport du Secrétaire général, 3 octobre 1998, S/1998/912 du 3 octobre 1998 ; Pièce n° 18.

⁴¹ SC RES/1203 (1998) ; Pièce n° 20.

l'ambassadeur Hill début décembre 1998. Les deux parties le rejettent aussitôt et, malgré d'autres tentatives de l'équipe Hill, le processus de paix semble se trouver dans une impasse. Une dernière proposition de Hill est soumise deux jours avant la décision du groupe de contact de convoquer les parties à des pourparlers à Rambouillet⁴².

2.20. Bien que la conférence de Rambouillet donne lieu, au final, à un projet d'accord, ni le Kosovo ni la RFY ne sont en position de signer l'accord avant l'échéance du 23 février 1999. Dans ses conclusions, le président remarque cependant qu'un cadre politique est en place et que les bases existent pour mettre la dernière main aux chapitres de mise en œuvre de l'accord, en particulier les modalités d'une présence civile et militaire internationale invitée au Kosovo⁴³.

2.21. A la suite de la conférence de Rambouillet, le groupe de contact indique que les parties se sont engagées à assister à une autre conférence couvrant tous les aspects de mise en œuvre le 15 mars 1999⁴⁴. Les négociateurs du groupe de contact et les délégations de la RFY et du Kosovo se rencontrent à nouveau à Paris le 15 mars 1999. A cette occasion, la délégation du Kosovo présente au co-président de la conférence une lettre confirmant la décision qu'elle a prise à Rambouillet d'accepter l'accord, que le Kosovo signe par la suite. En revanche, la délégation de la RFY présente sa propre version de la partie politique de l'accord qui vise en fait à reprendre la discussion sur le règlement politique dans son ensemble. Face à cette impasse, la conférence est ajournée dans l'attente d'une acceptation de l'accord par la RFY⁴⁵.

2.22. Pendant cette suspension des pourparlers, le gouvernement de Belgrade masse des troupes à la frontière avec le Kosovo et à l'intérieur du Kosovo. Ces forces se livrent à des attaques caractérisées, entraînant le retrait de la mission de vérification de l'OSCE.

2.23. Le 22 mars 1999, l'ambassadeur Holbrooke se rend à Belgrade pour tenter de persuader la RFY de mettre un terme à ces attaques. Le lendemain, le parlement de Belgrade rejette l'accord intérimaire. En réponse à la détérioration rapide de la situation des droits de l'homme, l'action militaire de l'OTAN débute le 24 mars 1999. Deux mois plus tard, le Tribunal pénal international pour la Yougoslavie (TPIY) émet des actes d'accusation à l'encontre des hauts responsables de la RFY, concernant des allégations de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis au Kosovo. Cette question est traitée ci-après.

2.24. Après plusieurs tentatives de règlement, un ensemble de principes concertés sur la solution politique de la crise du Kosovo sont adoptés par le G-8 le 6 mai 1999. La Serbie reconnaît les principes du G-8 le 29 mai 1999 et informe le Conseil de sécurité de sa décision le 1^{er} juin 1999. Le 10 juin 1999, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1244 (1999).

⁴² Proposition Hill finale, 27 janvier 1999 ; annexe 7.

⁴³ Voir la déclaration du groupe de contact, Accords de Rambouillet : conclusions du co-président, 23 février 1999 ; annexe 6.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 4 ; annexe 6.

⁴⁵ Déclaration des co-présidents du groupe de contact, France, 19 mars 1999 ; extrait de *The crisis in Kosovo 1989-1999 : from the dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the outbreak of hostilities*, (2^e éd., Weller, 2001), chapitre 16, «Paris Conference and Hostilities», p. 493 ; annexe 6.

4. 1989-1999

PARTIE III : LES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

2.25. Entre 1989 et 1999, la population majoritaire du Kosovo a été victime de graves violations des droits de l'homme de la part des Serbes.

2.26. En 1990, la Serbie a pris des mesures visant à consolider la position de la minorité serbe au Kosovo, au travers d'une série de lois, de programmes et de décrets discriminants. Parmi ces mesures figurent la suppression du journal en langue albanaise, la fermeture de l'Académie des arts et des sciences du Kosovo, le licenciement de milliers de fonctionnaires (notamment des juges et des officiers de police) et le vote d'une loi autorisant le renvoi de plus de 80 000 Albanais de souche. En outre, la police s'est livrée à des arrestations arbitraires et à des violences, des maisons ont été fouillées sans motifs, des biens et de l'argent étant confisqués⁴⁶.

2.27. Ces actions, continues pendant un certain temps, ont entraîné la liquidation de la quasi-totalité de l'administration publique du Kosovo. Ces actions étaient dirigées contre la population de souche majoritaire au Kosovo et violaient les droits de l'homme de cette population. Comme l'a fait remarquer le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) :

«l'attention a été appelée sur des informations selon lesquelles différentes minorités, notamment les personnes d'origine albanaise dans la région du Kosovo ... étaient victimes d'une discrimination systématique de la part de l'Etat partie [la RFY]. Au nombre des pratiques discriminatoires, on citait le harcèlement par les forces de police, la privation des droits en matière d'éducation, les licenciements collectifs et les restrictions frappant la liberté d'expression...»

«La situation de la population de souche albanaise au Kosovo est jugée très préoccupante. Des informations selon lesquelles des campagnes de discrimination, de vexations, voire de terreur, sont menées à l'encontre de cette population par les autorités continuent de parvenir au Comité. Des mesures de licenciement continuent d'être prises contre des éléments de la population albanaise employés dans la fonction publique, notamment dans les services de police et le secteur de l'éducation. On a reçu de nombreuses informations faisant état de sévices physiques et de vols qui ont été commis par des agents de l'Etat ou n'ont pas fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme de la police. Il y a donc lieu de penser que les habitants de souche albanaise du Kosovo continuent d'être privés de la jouissance effective des droits de l'homme les plus fondamentaux prévus dans la Convention.»⁴⁷

2.28. En août 1992, une session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a été convoquée. Elle a nommé un rapporteur spécial pour la Yougoslavie. Plusieurs années de suite, le rapporteur spécial a décrit en détail les violations des droits de l'homme au Kosovo. Par exemple :

a) en 1992, le rapporteur spécial observait qu'il existait «un danger réel» pour «qu'un embrasement de la violence, voire un conflit armé» s'étende au Kosovo, à la Voïvodine et au Sandzak⁴⁸ ;

⁴⁶ Voir le rapport du rapporteur spécial des Nations Unies du 31 octobre 1997 ; annexe 8.

⁴⁷ Rapport du CERD, Yougoslavie, A/50/18, 22 septembre 1995, par. 229 et 237 ; annexe 9.

⁴⁸ Rapport du rapporteur spécial pour la Yougoslavie, 17 novembre 1992, par. 137 ; annexe 10.

b) en 1993, le rapporteur spécial évoquait l'afflux continu de rapports selon lesquels

«la police serbe et les services de sécurité de l'Etat abusent de leurs pouvoirs et enfreignent la loi dans leurs relations avec la population albanaise du Kosovo. Ces rapports connaissent une hausse considérable depuis juillet 1993.»⁴⁹ ;

c) le rapporteur spécial a continué à recevoir des rapports dénonçant le traitement discriminant et abusif des Albanais de souche par les autorités serbes jusqu'en 1994, en particulier vers la fin de cette année et jusqu'en 1995⁵⁰ ;

d) en 1996, le rapporteur spécial remarquait que :

«La situation des droits de l'homme dans la [RFY] reste un sujet de préoccupation majeur. La législation actuelle relative à la liberté d'expression, à la liberté de mouvement et à la liberté d'association doit être examinée dans l'optique du vote de nouvelles lois. Le système actuel traitant de la question de la citoyenneté est subjectif et donne lieu à des abus. L'indépendance des médias en [RFY] n'est pas assurée et les médias gouvernementaux ne sont pas non plus impartiaux. Le système éducatif au Kosovo est en piteux état ... Les Albanais de souche n'ont pas confiance dans les services médicaux au Kosovo. On relève des perquisitions aléatoires, des arrestations arbitraires et le passage à tabac systématique des détenus placés en garde à vue dans les régions du Kosovo et du Sandzak.»⁵¹

e) le mauvais traitement des Albanais de souche par les Serbes de souche a continué jusqu'en 1997 et au delà⁵².

2.29. Dans le même temps, les comités de surveillance du respect des droits de l'homme établis par plusieurs instruments ont également rendu compte de problèmes issus du conflit. Les exemples suivants illustrent ces observations par le Comité des droits de l'enfant et le Comité contre la torture :

«Le Comité [des droits de l'enfant] ... se déclare profondément préoccupé par la situation des enfants de langue albanaise au Kosovo, notamment en ce qui a trait à leur santé et à leur éducation, ainsi que par l'insuffisance de la protection de cette population contre les brutalités policières.»

«le Comité [contre la torture] est extrêmement préoccupé par les nombreuses relations d'actes de torture commis par les forces de la police d'Etat que lui ont faites des organisations non gouvernementales ... [y compris] des informations [où] figurent de nombreuses descriptions d'actes de brutalité et de torture perpétrés par la police, notamment dans les régions du Kosovo et du Sandjak. Les actes de torture commis par la police et plus particulièrement par ses unités spéciales consistent notamment en coups de poing, coups de gourdin ou de matraque métallique, principalement sur la

⁴⁹ Rapport du rapporteur spécial pour la Yougoslavie, 17 novembre 1993, par. 189 ; annexe 10.

⁵⁰ Rapport du rapporteur spécial pour la Yougoslavie, 21 novembre 1994, par. 139-143 ; et 4 novembre 1994, par. 182-185 ; rapport du 16 janvier 1995, par. 84, annexe 10.

⁵¹ Rapport du rapporteur spécial pour la Yougoslavie, 14 mars 1996, par. 162-168 ; annexe 11.

⁵² Voir par exemple, les rapports du rapporteur spécial pour la Yougoslavie, 29 janvier 1997 ; et 11 septembre 1998 ; annexe 11.

tête, dans la région des reins ou sur la plante des pieds, entraînant des mutilations et même la mort dans certains cas. Il y a eu des cas de tortures par électrochocs...»⁵³

2.30. En juin 1998, l'UE a condamné «les nombreuses maisons incendiées et [les] tirs d'artillerie aveugles sur des villages entiers [dénotant] une escalade dans l'agression de la part des forces de sécurité serbes». Elle a identifié ces pratiques comme le début d'une nouvelle phase de nettoyage ethnique⁵⁴.

2.31. Le Secrétaire général a également rendu compte de façon détaillée de la situation au Kosovo. Il déclarait dans son rapport du 2 juillet 1998 :

«Une nouvelle flambée de violence a provoqué, début juin, un afflux de réfugiés en Albanie et une augmentation du nombre des personnes déplacées à l'intérieur du Kosovo et du Monténégro. Le nombre de réfugiés enregistrés en Albanie à la fin du mois de juin était de 6900. En outre, on estime à 3150 le nombre des personnes qui sont parties pour le sud de l'Albanie. On estime toutefois qu'il peut y avoir jusqu'à 13 000 réfugiés de plus en Albanie. Au 19 juin, les autorités monténégrines avaient enregistré 10 177 personnes déplacées supplémentaires venant du Kosovo. Selon les estimations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), quelque 45 000 personnes ont été déplacées à l'intérieur du Kosovo lui-même. Le HCR n'est pas en mesure d'évaluer la situation sur le terrain de manière plus précise car il n'a pas accès aux régions affectées.»⁵⁵

2.32. La situation s'est progressivement dégradée au cours des mois suivants⁵⁶.

2.33. Dans ces circonstances, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a dérogé à sa pratique de ne pas faire de commentaire public sur la situation et a publié des rapports périodiques sur ses constatations. En septembre 1998, la situation avait atteint de telles proportions que le CICR a rendu publique une déclaration formelle sur sa position concernant la crise au Kosovo, confirmant que

«d'un point de vue humanitaire, il est devenu évident que les pertes civiles ne sauraient être simplement considérées comme ce qu'il est convenu d'appeler des «dommages collatéraux». Au Kosovo, les civils sont devenus les principales victimes des combats — lorsqu'ils n'en sont pas la cible délibérée.»⁵⁷

⁵³ Respectivement, les observations finales du Comité des droits de l'enfant : Yougoslavie, 13 février 1996, CRC/C/15/Add.49, par. 7 et les Conclusions et Recommandations du Comité contre la torture : Yougoslavie, 21^e session, 9-20 novembre 1998, par. 47 ; annexe 12.

⁵⁴ Déclaration de l'UE sur le Kosovo, 9 juin 1998 ; annexe 13.

⁵⁵ S/1998/608 du 2 juillet 1998, par. 10 ; Pièce n° 12.

⁵⁶ Voir les rapports du 5 août 1998, pièce n° 13 ; 4 septembre 1998, pièce n° 15 ; 3 octobre 1998, pièce n° 18 ; et 30 octobre 1998, A/53/563, annexe 14.

⁵⁷ Déclaration de position du CICR, 15 septembre 1998 ; annexe 15.

2.34. Ces documents et d'autres rapports ont été transmis à différents organes, y compris la Commission des droits de l'homme des Nations Unies⁵⁸, et l'Assemblée générale⁵⁹. Ces organes ont adopté des résolutions condamnant les pratiques de la RFY et demandant qu'il soit un mis un terme à cette conduite. Par exemple, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a exigé «que les autorités de la [RFY] respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales des Albanais de souche au Kosovo»⁶⁰ et «[a] condemn[é] énergiquement les mesures, les pratiques discriminatoires et les violations des droits de l'homme infligées aux Albanais de souche du Kosovo, ainsi que la répression à grande échelle imputable aux autorités serbes...»⁶¹

2.35. L'Assemblée générale a voté successivement plusieurs résolutions dans lesquelles elle :

«se déclar[ait] vivement préoccupée par le rapport du rapporteur spécial sur la situation dangereuse du Kosovo, au Sadjack et en Voïvodine ... et exhort[ait] les autorités serbes à s'abstenir de faire usage de la force, à mettre fin immédiatement à la pratique du «nettoyage ethnique» et à respecter dans leur intégralité les droits des personnes appartenant à des communautés ou à des minorités ethniques, afin d'empêcher le conflit de s'étendre à d'autres parties de l'ex-Yougoslavie.»⁶²

«Condamn[ait] énergiquement les mesures, les pratiques discriminatoires et les violations des droits de l'homme infligées aux Albanais de souche du Kosovo, ainsi que la répression à grande échelle imputable aux autorités serbes... Press[ait] également les autorités de la [RFY] de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales des Albanais de souche du Kosovo, et se déclar[ait] d'avis que la meilleure façon de protéger les droits de l'homme au Kosovo [était] de restaurer l'autonomie de celui-ci.»⁶³

«Condamn[ait] énergiquement l'accroissement de la brutalité policière contre les populations non serbes au Kosovo, au Sandjak, en Voïvodine et dans d'autres secteurs de la [RFY]...»⁶⁴

«Condamn[ait] fermement les mesures et pratiques discriminatoires ainsi que les violations des droits de l'homme des Albanais de souche du Kosovo commises par les autorités de la [RFY] ; Condamn[ait] la répression à grande échelle pratiquée par la police et les forces armées de la [RFY] contre les Albanais de souche sans défense, ainsi que la discrimination dont font l'objet les Albanais de souche dans les secteurs administratif et judiciaire de l'administration, ainsi que dans les domaines de l'enseignement, de la santé et de l'emploi, celle-ci ayant pour but de contraindre les Albanais de souche à partir ; exige[ait] que les autorités de la [RFY] [a] prennent

⁵⁸ Par exemple, résolutions de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies 1992/S-1/8 du 14 août 1992 ; 1992/S-2/6 du 3 décembre 1992 ; 1993/7 du 23 février 1993 ; 1994/72 du 9 mars 1994 ; 1994/76 du 9 mars 1994 ; 1995/89 du 8 mars 1995 ; 1996/71 du 23 avril 1996 ; 1997/57 du 15 avril 1997 et 1998/79 du 22 avril 1998 ; annexe 16.

⁵⁹ Voir par exemple A/RES/47/147 du 18 décembre 1992 ; A/RES/48/153 du 20 décembre 1993 ; A/RES/49/196 du 23 Décembre 1994 ; A/RES/49/204 du 23 décembre 1994 ; A/RES/50/190 du 22 décembre 1995 ; A/RES/51/111 du 12 décembre 1996, A/RES/51/116 du 12 décembre 1996 ; A/RES/52/147 du 12 décembre 1997 ; A/RES/52/139 du 12 décembre 1997 ; A/RES/53/163 du 9 décembre 1998 ; and A/RES/53/164 du 9 décembre 1998 ; annexe 17.

⁶⁰ Résolution 1993/7 de la Commission des droits de l'homme du 23 février 1993, par. 25 ; annexe 18.

⁶¹ Résolution 1994/72 de la Commission des droits de l'homme du 9 mars 1994, par. 25 ; 1994/76 du 9 mars 1994, par. 1-3 ; annexe 18.

⁶² A/RES/47/147 du 18 décembre 1992, paragraphe 14 ; annexe 17.

⁶³ A/RES/48/153 du 20 décembre 1993, paragraphe 18 ; 20 : annexe 17.

⁶⁴ A/RES/49/196 du 23 décembre 1994, paragraphe 19 ; annexe 17.

toutes les mesures nécessaires pour mettre immédiatement un terme à toutes les violations des droits de l'homme dont sont victimes les Albanais de souche au Kosovo...»⁶⁵

«Exige[ait] instamment que les autorités de la [RFY] fassent immédiatement le nécessaire pour mettre fin à la répression dont sont victimes les populations non serbes au Kosovo et prévenir les actes de violence à leur encontre, y compris les actes de harcèlement, les brutalités, la torture, les fouilles injustifiées, les détentions arbitraires et les procès irréguliers...»⁶⁶

«[se déclarait gravement préoccupée] par le recours systématique à la terreur contre les Albanais de souche, confirmé par les nombreuses informations ayant trait notamment aux tortures subies par les Albanais de souche du fait des bombardements aveugles et systématiques, des déplacements forcés massifs de civils, des exécutions sommaires et des détentions illégales d'Albanais de souche ressortissants de la [RFY] perpétrés par la police et les forces armées»⁶⁷.

2.36. De même, la résolution 1199 (1998) du Conseil de sécurité du 23 septembre 1998 affirmait :

«*Le Conseil de sécurité...exige en outre que la République fédérale de Yougoslavie applique immédiatement ... les mesures concrètes suivantes en vue de parvenir à un règlement politique de la situation au Kosovo ... a) mettre fin à toutes les actions des forces de sécurité touchant la population civile et ordonner le retrait des unités de sécurité utilisées pour la répression des civils ; b) exercer une surveillance internationale efficace et continue au Kosovo ... c) faciliter ... le retour en toute sécurité des réfugiés et personnes déplacées dans leurs foyers...*»⁶⁸

2.37. Début janvier 1999, de nouvelles attaques par les Serbes de souche ont été signalées, atteignant leur paroxysme avec le massacre à Racak de 45 civils albanais de souche non armés, dont 22 ont été trouvés dans un ravin, apparemment victimes d'exécutions sommaires, et parmi lesquels figuraient plusieurs hommes âgés et un enfant⁶⁹.

2.38. La violence serbe à l'encontre des Albanais du Kosovo s'est poursuivie dans la période postérieure à mars 1999. Certains de ces événements font maintenant l'objet d'un arrêt du TPIY dans *Le Procureur c. Milutinović et consorts*. Cette affaire concernait des allégations de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, notamment la déportation, le transfert forcé, le meurtre et la persécution. Le tribunal a retenu les principaux chefs d'accusation, constatant qu'entre la fin mars 1999 et avril 1999, les forces et autorités serbes «ont expulsé directement» un «nombre important» d'Albanais de souche de Pec/Peja ; ont harcelé, procédé à des fouilles corporelles et agressé physiquement des villageois à Beleg, commettant des viols et des agressions sexuelles sur des femmes ; ont expulsé des villageois albanais de souche de la vallée de Reka/Carago et tué

⁶⁵ A/RES/49/204 du 23 décembre 1994, paragraphes 1-3 ; A/RES/50/190 du 22 décembre 1995, paragraphes 1-3 ; A/RES/51/111 du 12 décembre 1996, paragraphes 1-2 ; annexe 17.

⁶⁶ A/RES/51/116 du 12 décembre 1996, paragraphe 10 ; annexe 17.

⁶⁷ A/RES/53/164 du 9 décembre 1998, préambule ; annexe 17.

⁶⁸ Déclaration des co-présidents du groupe de contact, France, 19 mars 1999 ; extrait de *The crisis in Kosovo 1989-1999 : from the dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the outbreak of hostilities*, (2^e éd., Weller, 2001), chapitre 16, «Paris Conference and Hostilities» à la page 493 ; annexe 6.

⁶⁹ Rapport de l'équipe médico-légale de l'UE, 17 mars 1999 ; annexe 19.

287 d'entre eux ; ont tiré sur le village de Bella Crka/Bellaceka, forçant des centaines d'habitants à fuir et tuant environ 50 personnes, y compris des femmes et des enfants ; ont attaqué le village de Mala Krusa/Krusha e Vogel en le bombardant, pillant et incendiant les maisons et tuant environ 111 personnes ; ont bombardé le village de Turicevac/Turicec, tué par balles 89 hommes à Izbica ; ont incendié des maisons et au moins une mosquée à Vucitm/Vushtria et expulsé des Albanais de souche de leurs maisons.

2.39. Un rapport préparé en 2000 pour l'UNHCR analysant les flux de réfugiés, a établi le nombre total de personnes ayant fui ou ayant été déplacées du Kosovo à 859 000, dont 444 600 vers l'Albanie, 344 500 vers la Macédoine, et 69 900 vers le Monténégro⁷⁰.

5. CONCLUSION

2.40. C'est dans le contexte de ces violations des droits de l'homme et des tentatives successives, au final infructueuses, de la communauté internationale pour obtenir une conciliation dans la région, que le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1244 (1999) le 10 juin 1999. Le présent exposé va maintenant s'intéresser à cet aspect ainsi qu'à la recherche d'une solution reposant sur cette résolution.

⁷⁰ UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit, «The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response», février 2000, par. 31. <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3ba0bbeb4.pdf>.

CHAPITRE 3

LA RESOLUTION 1244 (1999) DU CONSEIL DE SECURITE ET LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION A LA CRISE DU KOSOVO

1. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et son application immédiate

3.1. Comme indiqué dans le chapitre 2, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1244 (1999) le 10 juin 1999⁷¹, sur la base des principes généraux adoptés par le G-8 des ministres des affaires étrangères le 6 mai 1999 (annexe 1 à la résolution) et des principes des paragraphes 1 à 9 du document présenté à Belgrade le 2 juin 1999 et acceptés par la RFY (annexe 2 à la résolution).

3.2. Ainsi, au titre des paragraphes 1 et 2 de la résolution 1244 (1999), agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unis, le Conseil de sécurité :

«[a] décid[é] que la solution politique de la crise au Kosovo reposer[ait] sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 ;

2. *S'[est] félicit[é]* de l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes et conditions visés au paragraphe 1 et [a] exig[é] de la République fédérale de Yougoslavie qu'elle coopère sans réserve à leur prompt application...»

3.3. Les principes généraux présentés dans les annexes 1 et 2 de la résolution 1244 (1999) visaient à régler la crise du Kosovo par une approche par étapes proposant *a)* une série de principes relatifs à la cessation immédiate et vérifiable de la violence et de la répression au Kosovo, la mise en place d'une administration intérimaire pour le Kosovo sur décision du Conseil de sécurité, et *b)* «[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, et la démilitarisation de l'ALK»⁷². Le «processus politique» mentionné dans les annexes 1 et 2 ne proposait pas autre chose qu'une position intérimaire («la mise en place d'un accord-cadre politique intérimaire»). En revanche, le corps de la résolution abordait la question de la détermination du statut futur du Kosovo et envisageait un «règlement politique» final.

3.4. Comme les principes généraux présentés dans ses annexes, le corps de la résolution 1244 (1999) se rapportait essentiellement à la crise humanitaire immédiate et au processus politique à long terme.

3.5. En ce qui concerne la crise humanitaire immédiate, le paragraphe 3 de la résolution exigeait

⁷¹ S/RES/1244 (1999) ; Pièce n°34.

⁷² S/RES/1244 (1999), annexe 1, sixième principe, annexe 2, paragraphe 8. Annexe 2, paragraphe 8, à la suite : «Les négociations entre les parties en vue d'un règlement ne devraient pas retarder ni perturber la mise en place d'institutions d'auto-administration démocratiques».

«en particulier que la République fédérale de Yougoslavie mette immédiatement et de manière vérifiable un terme à la violence et la répression au Kosovo, entreprenne et achève le retrait vérifiable et échelonné du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police suivant un calendrier serré».

Au titre du paragraphe 5 de la résolution, le Conseil de sécurité a décidé du déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité, les pouvoirs et responsabilités de la présence de sécurité étant définis plus en détail dans les paragraphes 7 et 9.

3.6. Pour ce qui est du processus politique à long terme, au titre du paragraphe 10 de la résolution, le Secrétaire général a été autorisé à établir une présence internationale civile au Kosovo pour assurer une administration intérimaire du Kosovo. Ce dernier point reprend le principe 4 des principes généraux (dans l'annexe 1 de la résolution). Le Conseil de sécurité a par ailleurs décidé au paragraphe 11 que les principales responsabilités de la présence internationale civile seraient 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) ;
- c) 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 ;
- e) Faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des accords de Rambouillet (S/1999/648) ;
- f) A 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...»⁷³

3.7 Par conséquent, les principales caractéristiques de la résolution 1244 (1999) étaient les suivantes.

- Par une mesure exceptionnelle, la RFY devait perdre l'ensemble de sa présence civile et militaire ainsi que son autorité au Kosovo : le Conseil de sécurité avait reconnu que les droits de l'homme du peuple du Kosovo et la stabilité de la région ne pouvaient être garantis que si la RFY ne disposait d'aucune présence au Kosovo et ne jouait aucun rôle dans son gouvernement⁷⁴. Au lieu de cela, le gouvernement intérimaire du Kosovo devait être assuré par une présence internationale civile.
- La résolution mandatait la MUNIK pour préparer le cadre d'un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des accords de Rambouillet et établissait les grands principes applicables en attendant que celui-ci soit déterminé : une autonomie substantielle et l'auto-administration du Kosovo. Notamment, la résolution 1244

⁷³ Conformément à ses paragraphes 9 et 11, la résolution 1244 (1999) a attribué des responsabilités distinctes aux présences internationales civiles et de sécurité. Conformément au paragraphe 9, sous f), l'une des responsabilités de la présence internationale de sécurité (KFOR) était d'appuyer, le cas échéant, et d'assurer une coordination étroite avec le travail de la présence internationale civile (MINUK). La KFOR n'était toutefois pas sous l'autorité de la MINUK.

⁷⁴ Ceci faisait l'objet du paragraphe 4 de la résolution 1244 (1999), confirmant qu'une fois ce retrait achevé, un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes seraient autorisés à retourner au Kosovo pour s'acquitter des fonctions prévues à l'annexe 2 de la résolution.

(1999) n'a pas cherché à préjuger de l'issue potentielle du processus politique ni à empiéter sur les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la RFY au-delà de la période intérimaire⁷⁵. Si la résolution n'a pas expressément confirmé que le mécanisme de règlement final pour le Kosovo devait être défini (entre autres) «sur la base de la volonté du peuple» comme le prévoyaient les amendements et les clauses d'évaluation d'ensemble des accords de Rambouillet⁷⁶, elle stipulait effectivement que les accords de Rambouillet devaient être pris en compte.

- La résolution n'envisageait pas ce qu'il arriverait dans le cas où aucun règlement politique ne pourrait être conclu. Elle n'a toutefois jamais laissé entendre que la présence internationale civile pourrait devenir permanente.

3.8. La résolution 1244 (1999) a été rapidement appliquée grâce au déploiement de la Force internationale de sécurité (KFOR) et la création de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) décrites plus en détail ci-après.

1.1. La Force internationale de sécurité (KFOR)

3.9. Le déploiement de la KFOR au Kosovo avait déjà été prévu avant la résolution 1244 (1999) par l'accord militaro-technique du 9 juin 1999⁷⁷. Les premiers éléments de la KFOR nouvellement mandatés au titre de la résolution 1244 (1999) sont entrés au Kosovo le 12 juin 1999.

3.10. L'accord militaro-technique du 9 juin 1999 établissait une série d'obligations générales, notamment l'article 1.2, qui prévoyait le déploiement de la KFOR suite à l'adoption de la résolution 1244 (1999), lui permettant «d'opérer sans entraves au Kosovo et d'être habilitée à prendre toutes les dispositions voulues afin d'établir et de maintenir un environnement sûr pour tous les citoyens du Kosovo et de s'acquitter de tous les autres aspects de sa mission.»

3.11. En outre, au titre de l'article 1.4, point *b*), la KFOR était autorisée à

«prendre toutes les mesures requises, y compris le recours à la force nécessaire, pour garantir le respect du présent accord et sa propre protection et contribuer à établir un environnement sûr dans lequel la présence internationale civile, d'autres agences et organisations internationales et les organisations non gouvernementales puissent opérer».

3.12. L'accord du 9 juin 1999, comme la résolution 1244 (1999) prévoyait la cessation des hostilités et le retrait des forces terrestres et aériennes de la RFY. Le retrait de l'appareil militaire, paramilitaire et policier de la RFY a constitué un autre élément de rupture complète avec la situation antérieure à la résolution 1244 (1999).

⁷⁵ Voir S/RES/1244 (1999), annexe 2, par. 8.

⁷⁶ Accords de Rambouillet, chapitre 8, article 1, par. 3 ; joint à la lettre datée du 4 juin 1999 adressée au Secrétaire général des Nations Unies par le représentant permanent de la France auprès des Nations Unies (S/1999/648 du 7 juin 1999) ; Pièce n° 30.

⁷⁷ Accord militaro-technique entre la Force internationale de sécurité («KFOR») et les gouvernements de la République fédérale de Yougoslavie et de la République de Serbie conclu à Kumanovo (Macédoine) le 9 juin 1999 ; Pièce n° 32.

3.13. Le paragraphe 4 de la résolution 1244 (1999) disposait que le Kosovo accueillerait «un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes» conformément aux termes spécifiés. Les fonctionnaires yougoslaves devaient i) assurer la liaison avec la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité ; ii) baliser les champs de mines et déminer ; iii) maintenir une présence dans les lieux du patrimoine serbe ; et iv) maintenir une présence aux principaux postes frontière⁷⁸. Les fonctionnaires ne devaient pas perpétuer la situation antérieure à la résolution 1244 (1999). Ils devaient être admis seulement «après le retrait» exigé au paragraphe 3⁷⁹.

3.14. Cette dernière question devait, selon l'accord du 9 juin 1999, faire l'objet d'un «accord distinct»⁸⁰. Au titre de l'article II, paragraphe 2, point *e*) de l'accord, dans les onze jours suivant son entrée en vigueur, le haut commandement des forces armées de la RFY devait «confirmer par écrit au commandant de la force internationale de sécurité (KFOR)» que les forces armées yougoslaves avaient achevé leur retrait échelonné. En ce qui concerne les contrôles aux frontières, l'article II, paragraphe 2, point *h*) de l'accord disposait que «la 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». Aucune disposition ne prévoyait le déploiement de la RFY aux points de contrôles aux frontières. Une disposition a été ajoutée pour le redéploiement, pour des raisons techniques, du contrôle yougoslave sur le trafic aérien central dans l'espace aérien du Kosovo, aux fins de l'aviation civile ; elle ne devait cependant être appliquée qu'après la cessation des opérations aériennes de l'OTAN (toujours en cours à l'époque) et sur délégation du commandant de la KFOR et à sa discrétion⁸¹.

3.15. Autrement dit, les fonctionnaires et les institutions de la RFY dont la résolution 1244 (1999) et ses arrangements associés autorisaient l'admission au Kosovo ne prolongeaient pas le *statu quo ante même de manière résiduelle*. Leur admission est intervenue après la suppression des mécanismes de contrôle effectif du gouvernement central et l'installation à leur place d'un appareil de sécurité international investi des pleins pouvoirs. La situation postérieure à la résolution 1244 (1999) était entièrement inédite. Dans le cas présent, à compter du 20 juin 1999, le retrait des forces de la RFY était complet⁸².

1.2. La Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)

3.16. Les dispositions de la résolution 1244 (1999) instituant une administration civile impliquaient également un nouveau départ sans précédent comparable ; le retrait de la RFY de tout rôle dans le Gouvernement du Kosovo a de même été dûment mis en application. Si la résolution 1160 (1998) renvoyait à un statut d'autonomie indéterminé futur sans exclure une reconfiguration institutionnelle immédiate dans l'attente d'un règlement, la résolution 1244 (1999) instituait en revanche le cadre d'un véritable gouvernement international au Kosovo avec prise d'effet immédiate.

⁷⁸ S/RES 1244, annexe 2, par. 6 : pièce n°34.

⁷⁹ S/RES/1244, par. 4 (les italiques sont de nous).

⁸⁰ Accord militaro-technique, 9 juin 1999, article I, par. 4, point *a*) transmis en annexe de la lettre du Secrétaire général de l'OTAN au Secrétaire général de l'ONU datée du 10 juin 1999 : S/1999/682, diffusée le 15 juin 1999 : pièce n° 32.

⁸¹ *Ibid.*, article II, par. 3, point *c*).

⁸² Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/1999/779 du 12 juillet 1999, paragraphe 4 : Pièce n°37.

3.17. Dès le 12 juin 1999, le Secrétaire général avait adressé un rapport au Conseil de sécurité en vertu du paragraphe 10 de la résolution 1244 (1999), exposant «un concept d'opération préliminaire pour l'organisation d'ensemble de la présence civile, qui sera connue sous le nom de Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)»⁸³. Le rapport prévoyait que la MINUK serait dirigée par un représentant spécial du Secrétaire général, nommé par le Secrétaire général en consultation avec le Conseil de sécurité (paragraphe 3). En l'occurrence, le 2 juillet 1999, le Dr Bernard Kouchner a été nommé premier représentant spécial du Secrétaire général. En outre, le rapport disposait qu'il y aurait quatre représentants spéciaux adjoints, chacun responsable d'une des grandes composantes de la MINUK (paragraphe 5), chaque composante étant confiée à une organisation qui jouerait un rôle de chef de file dans un domaine particulier. Les tâches devaient être réparties comme suit : *a*) administration civile intérimaire : ONU ; *b*) affaires humanitaires : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ; *c*) création d'institutions : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ; *d*) reconstruction : Union européenne.

3.18. Le second rapport du Secrétaire général adressé au Conseil de sécurité daté du 12 juillet 1999 précisait la structure et les activités de ces quatre composantes (qui devenaient les «quatre piliers»). Par ailleurs, le Secrétaire général décrivait plus en détail les pouvoirs et les compétences de la MINUK⁸⁴. Concernant l'autorité générale de la MINUK, le secrétaire général affirmait : «Dans sa résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité a confié à l'administration civile intérimaire le soin d'administrer le territoire et la population du Kosovo. La MINUK sera donc investie de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs, pouvoirs judiciaires compris»⁸⁵.

3.19. Le rapport du 12 juillet remarquait également qu'au niveau fonctionnel, la MINUK avait créé des commissions civiles mixtes pour favoriser, par la médiation, une transition contrôlée vers l'intégration des institutions publiques et pour traiter des questions litigieuses telles que l'administration et le personnel des divers services publics. A la date 12 juillet 1992, des commissions civiles mixtes avaient été créées dans les domaines de la santé, de l'université, de l'éducation et de la culture, des municipalités et de l'administration, des postes et télécommunications et de l'électricité⁸⁶. Le Secrétaire général mentionnait également qu'au niveau politique, des consultations avaient lieu en vue de la création d'un Conseil transitoire du Kosovo qui offrirait un mécanisme pour renforcer la coopération entre la MINUK et le peuple du Kosovo, restaurer la confiance entre les communautés et identifier des candidats à des postes dans les structures d'administration intérimaire à tous les niveaux⁸⁷. Comme indiqué ci-après, le Conseil transitoire du Kosovo a par la suite été intégré à la Structure administrative intérimaire mixte.

⁸³ Rapport du Secrétaire général en vertu du paragraphe 10 de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, S/1999/672 du 12 juin 1999 : Pièce n°35.

⁸⁴ S/1999/779 du 12 juillet 1999 : pièce n° 37. Voir notamment la section IV, Pouvoirs et compétences de la Mission, section V, Structure de la Mission, et section VI, Principales composantes de la Mission.

⁸⁵ *Ibid.*, par. 35.

⁸⁶ *Ibid.*, par. 19.

⁸⁷ *Ibid.*, par. 20. Le Secrétaire générale poursuivait :

«Cet organe largement représentatif, qui sera constitué de représentants des principaux groupes ethniques et politiques au Kosovo, vise à assurer la participation du peuple du Kosovo aux décisions et aux activités de la MINUK. Il sera présidé par le représentant spécial à qui il fournira des avis, permettra de juger des réactions face aux décisions proposées et contribuera à obtenir l'appui des principaux groupes politiques à ces décisions. Tout en facilitant le travail de la MINUK, le Conseil transitoire du Kosovo favorisera la démocratisation et la mise en place d'institutions.»

3.20. Le 25 juillet 1999, le premier règlement de la MINUK a été promulgué par le Dr Kouchner. Le règlement n°1999/1 concernant l'autorité de la MINUK⁸⁸, section 1.1 faisait écho au rapport du secrétaire général du 12 juillet 1999 dans le sens où il prévoyait que «tous les pouvoirs législatifs et exécutif au Kosovo, y compris l'administration de la justice, sont confiés à la MINUK et exercés par le représentant spécial du Secrétaire général».

3.21. Conformément à la résolution 1244 (1999), et autre élément de rupture avec la situation antérieure à la résolution, la RFY avait été exclue de tout rôle dans les nouveaux piliers de l'administration. Tous les pouvoirs législatifs et exécutifs au Kosovo revenaient à la MINUK. L'exercice des pouvoirs par la MINUK, au détriment de la RFY, était également reflété dans la section 6 du règlement n° 1999/1, établissant la portée de l'autorité de la MINUK concernant les biens de la RFY ou de la Serbie sur le territoire du Kosovo. Elle disposait que :

«La MINUK administrera les biens meubles ou immeubles qui se trouvent sur le territoire du Kosovo, y compris l'argent, les comptes bancaires et les autres biens enregistrés au nom de la République fédérale de Yougoslavie ou de la République de Serbie ou de ses organismes et agences auxiliaires.»

2. Administration par la MINUK : Vers une autonomie substantielle et l'auto-administration du Kosovo

3.22. Les premières années de l'administration de la MINUK ont été une phase de consolidation marquée par la création d'institutions provisoires (décrites plus en détail dans cette section) mais aussi par une série de tentatives (infructueuses) de trouver une solution à moyen ou même à long terme au Gouvernement du Kosovo (décrite plus en détail dans la section 3 ci-dessous).

2.1. La structure administrative intérimaire mixte

3.23. L'administration par la MINUK du Kosovo au cours de la période initiale qui a suivi la résolution 1244 (1999) a été compliquée par les tentatives contradictoires de différentes factions politiques du Kosovo de mettre en place un gouvernement autonome. Dans son rapport du 23 décembre 1999, le Secrétaire général remarquait que la présence limitée de la MINUK dans les régions et les municipalités au début de la Mission avaient permis à des structures locales parallèles de s'implanter dans certaines zones. Ces structures, essentiellement affiliées à l'ALK, rivalisaient avec la MINUK pour les pouvoirs d'administration intérimaire, en cherchant par exemple à lever les impôts. En réaction, le représentant spécial avait pris des mesures spéciales pour que tout le monde sache que la MINUK constituait la seule autorité légitime au Kosovo⁸⁹. En outre, la MINUK a essayé d'intégrer les structures politiques rivales au sein de l'administration légitime par la conclusion d'un «accord sur la création d'une structure administrative intérimaire mixte Kosovo-MINUK» daté du 15 décembre 1999⁹⁰.

3.24. La MINUK a donné un effet législatif à cet accord par le règlement n° 1/2000 du 14 janvier 2000 sur la Structure administrative intérimaire mixte⁹¹. La section 1 du règlement

⁸⁸ Règlement n° 1999/1 de la MINUK. Conformément à sa section 7, le règlement était réputé être entré en vigueur à la date du 10 juin 1999 ; Pièce n° 138.

⁸⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/1999/1250 du 23 décembre 1999, paragraphe 35 ; Pièce n° 40.

⁹⁰ *Ibid.*, paragraphe 5.

⁹¹ UNMIK/REG/2000/1 sur la Structure administrative intérimaire mixte au Kosovo ; Pièce n° 148.

n° 1/2000 a établi les principes régissant la structure administrative intérimaire mixte, en disposant notamment que

«[l]es structures actuelles au Kosovo, dans les domaines exécutif, législatif ou judiciaire (telles que «le gouvernement provisoire du Kosovo», la «présidence de la République du Kosovo»), sont transformées et progressivement intégrées, dans la mesure du possible et conformément au présent règlement, à la Structure administrative intérimaire mixte, qui devrait être opérationnelle le 31 janvier 2000, date à laquelle cesseront d'exister toutes les structures actuelles dans les domaines exécutif, législatif ou judiciaire ; et que «[t]outes les communautés au Kosovo participent à la gestion de l'administration provisoire suivant les procédures énoncées dans le présent règlement, toutes ces communautés étant équitablement représentées»⁹².

3.25. La participation dans la gestion administrative provisoire dans le cadre de la structure administrative intérimaire mixte s'exprimait à quatre niveaux, à savoir, à travers :

- le rôle consultatif du conseil transitoire du Kosovo qui était maintenu, mais dont la composition était élargie (section 2 du règlement n° 1/2000)⁹³ ;
- un Conseil administratif intérimaire créé pour formuler des recommandations auprès du représentant spécial du Secrétaire général au sujet des modifications à apporter au droit applicable et de l'adoption de nouveaux règlements. (section 3)⁹⁴ ;
- une série de 14 départements administratifs dirigés par deux codirecteurs, un Kosovar et un membre de la MINUK, dont le rôle est de mettre en œuvre les lignes directrices arrêtées par le Conseil administratif intérimaire et également de formuler des recommandations de politique générale auprès du Conseil administratif intérimaire (section 7)⁹⁵ ;
- des conseils municipaux présidés par un administrateur municipal de la MINUK qui consulterait à son tour un comité municipal représentant les citoyens de la municipalité et dont les membres sont nommés par l'administrateur (section 8).

3.26. Conformément au mandat de la résolution 1244 (1999) pour mettre en place des institutions provisoires pour une administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, le représentant spécial du Secrétaire général a cherché à établir un «contrat» de gouvernement autonome, qui inclurait des structures législatives, exécutives et judiciaires, ainsi que d'autres dispositions jugées nécessaires pour l'administration autonome, en tirant parti des organes déjà existants au sein de la Structure mixte⁹⁶. En l'occurrence, aucun «contrat» de ce type n'a été conclu et un groupe de travail comprenant des représentants des principaux partis politiques et

⁹² Ibid., sections 1 *c)* et *d)*.

⁹³ Ibid. Le Conseil transitoire du Kosovo devait être initialement composé de 12 membres et a été finalement élargi à 36 membres.

⁹⁴ Au titre de la section 4.1 du règlement n° 1/2000, le Conseil administratif intérimaire était composé de 8 membres nommés par le représentant spécial du Secrétaire général, dont 4 étaient des Kosovars et 4 étaient des membres de la MINUK. Au titre de la section 4.2, sur les 4 membres kosovars, 3 étaient des Albanais du Kosovo et 1 était un Serbe du Kosovo ; Pièce n° 148.

⁹⁵ Le nombre de départements administratifs a été ensuite porté à 20.

⁹⁶ S/2000/538, rapport du Secrétaire général sur la MINUK du 6 juin 2000, par. 18 ; voir également le paragraphe 132 ; Pièce n° 44.

communautés⁹⁷ de tout le Kosovo s'est attaché à rédiger un nouveau cadre légal pour les institutions provisoires d'administration⁹⁸. A l'issue du processus de rédaction du projet, le représentant spécial du Secrétaire général a promulgué le 15 mai 2001 le Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire⁹⁹.

2.2. Le cadre constitutionnel de 2001

3.27. Le Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire du 15 mai 2001 (le «Cadre constitutionnel de 2001») a marqué une étape importante, quoique soigneusement limitée, vers une autonomie substantielle au Kosovo. Il est resté en vigueur pendant 7 ans.

3.28. Les dispositions de base du Cadre constitutionnel de 2001 définissaient le Kosovo comme «une entité sous administration intérimaire internationale qui, avec son peuple, possède des attributs historiques, juridiques, culturels et linguistiques uniques» (article 1.1) et «un territoire unifié sur lequel les institutions provisoires d'administration autonome créées par ce Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire (Cadre constitutionnel) exercent leurs responsabilités» (article 1.2). L'unité territoriale de base du gouvernement autonome local devait être la municipalité, dont les responsabilités étaient exposées dans la législation de la MINUK en vigueur concernant le gouvernement autonome local et les municipalités au Kosovo (article 1.3), tandis que les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo se composaient d'une Assemblée de 120 membres élus par bulletin secret, d'un président élu par l'Assemblée par bulletin secret, d'un gouvernement, de tribunaux et d'autres organes et institutions décrits dans le Cadre constitutionnel (article 1.5 et chapitre 9).

3.29. Toutefois, le degré d'autonomie accordé aux institutions provisoires d'administration autonome restait très limité. Le chapitre 8 du Cadre constitutionnel de 2001 réservait une large part de pouvoirs et de responsabilités «exclusivement» au représentant spécial du Secrétaire général, notamment l'autorité finale pour le budget, la politique monétaire, le contrôle des douanes, le transit transfrontalier et les relations extérieures, ainsi que l'autorité finale concernant la nomination des juges. Le chapitre 12, reflétant un principe affirmé dans le préambule, prévoyait également que l'exercice des responsabilités des institutions provisoires ne devait pas «affecter ou diminuer l'autorité du RSSG pour assurer la complète mise en œuvre de la RCSNU 1244(1999)». Dans le même temps, les limites de l'autonomie accordée étaient encore renforcées par la possibilité pour le représentant spécial, en vertu de l'article 14.3, sur sa propre initiative ou sur une

⁹⁷ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2000/1196 du 15 décembre 2000, par. 35 ; Pièce n° 46 ; également rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2001/218 du 13 mars 2001, par. 21-22 : pièce n° 47.

⁹⁸ Comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général du 13 mars 2001, *op. cit.*, au paragraphe 22, ce groupe de travail avait pour objectif d'assurer la participation de toutes les communautés du Kosovo à la mise au point définitive du cadre juridique et était composé de sept experts, dont un serbe du Kosovo, et de sept experts internationaux. Toutefois, le 9 mars 2001, le représentant serbe du Kosovo avait démissionné. Le groupe a été généralement boycotté par le représentant serbe du Kosovo et certains des experts albanais de souche ont également démissionné vers la fin de la rédaction du projet ; Pièce n° 47.

⁹⁹ Règlement de la MINUK n° 2001/9 relatif au Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire du 15 mai 2001, 15 mai 2001 : pièce n° 156. La promulgation était expressément conforme aux pouvoirs conférés au représentant spécial par le Secrétaire général en vertu de la résolution 1244 (1999), en tenant compte de la résolution de la MINUK n° 1999/1 du 25 juillet 1999, tel qu'amendée, pièce n° 138. A ce stade, un nouveau représentant spécial, M. Hans Haekkerup, avait été nommé le 13 janvier 2001.

demande approuvée par les deux-tiers des membres de l'Assemblée, d'affecter les amendements au Cadre constitutionnel¹⁰⁰.

3.30. Les pouvoirs réservés du représentant spécial concernaient également la protection des minorités et lui conféraient pleine autorité pour veiller à ce que les droits et les intérêts des communautés (à savoir, les minorités) soient pleinement protégés (article 8.1, point *a*), et également le pouvoir de dissoudre l'Assemblée et de convoquer de nouvelles élections dans les circonstances où les institutions provisoires seraient considérées comme agissant de façon non conforme à la résolution 1244 (1999).

3.31. Au titre du cadre constitutionnel de 2001, les communautés individuelles, si elles ne bénéficiaient pas d'institutions propres, étaient protégées par une série de droits généraux exposés au chapitre 4, qui s'appliquaient à toutes les communautés et à leurs membres, y compris le droit à une représentation équitable dans les emplois du service public à tous les niveaux (articles 4.5). En ce qui concerne la représentation à l'Assemblée et au gouvernement, 20 des 120 sièges de l'Assemblée étaient réservés à la représentation additionnelle des communautés non-albanaises du Kosovo¹⁰¹. En l'occurrence, lors de l'élection de l'Assemblée¹⁰² du 17 novembre 2001, les Serbes du Kosovo et d'autres minorités ont remporté 35 sièges (y compris les sièges expressément réservés par le Cadre constitutionnel de 2001).

3.32. L'élection de novembre 2001 a globalement été considérée comme un succès et, exception faite des difficultés rencontrées par le président pour obtenir la majorité requise des votes de l'Assemblée, un gouvernement a été formé et le transfert des pouvoirs et des compétences a pu commencer au début 2002¹⁰³. Toutefois, dans les années qui ont suivi, et notamment à compter de 2004, la mise en œuvre du Cadre constitutionnel de 2001 prévu a été considérablement entravée lorsque la communauté serbe du Kosovo a choisi de ne pas s'engager dans les institutions politiques qui avaient été formées¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Afin d'éviter toute ambiguïté, le Royaume-Uni estime que les limites du degré d'autonomie accordée aux institutions provisoires d'administration autonome ne sont pas pertinentes concernant la réponse à la question adressée à la Cour.

¹⁰¹ Voir l'article 9.1.3, qui dispose que 10 sièges seront réservés aux représentants de la communauté serbe au Kosovo et que 10 sièges seront réservés à d'autres communautés minoritaires, règlement n°2001/9 de la MINUK relatif au Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire du 15 mai 2001 : pièce n°156.

¹⁰² *Ibid.* Voir l'article 9.3.5, qui dispose également qu'au moins un de ces deux ministres doit être issu de la communauté serbe au Kosovo et que dans le cas où il y aurait plus de 12 ministres, un troisième ministre devrait être issu d'une communauté non-majoritaire.

¹⁰³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2002/62 du 15 décembre 2002, par. 3 ; Pièce n° 53 ; rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2002/436 du 22 avril 2002, par. 2 ; Pièce n° 54. A noter qu'à plusieurs occasions, l'Assemblée du Kosovo a outrepassé ses compétences. Voir le rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2003/113 du 29 janvier 2003, par. 12, qui mentionne «[qu'] en décembre [2002], la MINUK a fait échec à un projet de résolution sur l'indépendance établie par l'Alliance pour l'avenir du Kosovo» ; Pièce n° 60.

¹⁰⁴ Voir par exemple le rapport de l'ambassadeur Eide du 7 octobre 2005, Nations Unies, doc. S/2005/635, à la page 2 : «Les Serbes du Kosovo ont choisi de rester à l'écart des institutions politiques centrales, et d'entretenir des appareils parallèles de santé et d'enseignement. Ils redoutent de ne devenir qu'un élément décoratif de toute institution politique centrale mise en place, sans possibilité d'obtenir des résultats tangibles.» Voir également *ibid.*, au paragraphe 21 ; Pièce n° 193.

3. Les multiples (et infructueuses) recherches de solution

3.1. La recherche d'une solution I : Politique des «normes avant le statut»

3.33. Le cadre constitutionnel de 2001 n'a cherché à régler aucune des questions relatives au statut final. Conformément aux accords de Rambouillet, une réunion internationale devait être convoquée début 2002 en vue de définir un mécanisme pour un règlement définitif pour le Kosovo¹⁰⁵. Toutefois, le processus politique devant aboutir au statut futur du Kosovo a été retardé en attendant la mise en œuvre de la politique des «normes avant le statut», et n'a pas débuté avant octobre 2005. Cette politique constitue l'une des nombreuses tentatives (infructueuses) pour tracer une voie vers le statut final du Kosovo.

3.34. Dans son rapport au Conseil de sécurité du 22 avril 2002, le Secrétaire général a souligné qu'il était entendu que la MINUK ne resterait pas indéfiniment au Kosovo. Il a estimé qu'il fallait élaborer un plan d'orientations politiques et définir des critères permettant de mesurer les progrès réalisés dans des domaines essentiels, notamment l'Etat de droit et le fonctionnement des institutions démocratiques¹⁰⁶. Dans sa présentation au Conseil de sécurité du 24 avril 2002, le représentant spécial, M. Steiner, a déclaré en termes clairs qu'il n'était pas encore temps de commencer le processus politique conçu afin d'assurer le statut futur du Kosovo, comme le prévoit le paragraphe 11 e) de la résolution 1244 (1999), et que la société et les institutions du Kosovo devaient prouver qu'elles étaient prêtes pour ce processus. A cet effet, il a mis en avant une série d'étapes à atteindre avant de lancer un débat sur le statut, notamment l'existence d'institutions efficaces, représentatives et opérationnelles ainsi que l'application de la primauté du droit¹⁰⁷.

3.35. Le Conseil de sécurité a donné son aval à ce système de repères¹⁰⁸ qui est pris le nom de politique des «normes avant le statut». Dans son rapport au Conseil de sécurité du 30 juillet 2002, le représentant spécial expliquait que le processus de repères lui permettrait de décider quand le moment serait approprié pour entamer le processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo. Il ne pouvait pas dire quel serait ce statut mais il pouvait dire ce qu'il ne serait pas. En particulier, il n'y aurait pas de retour au «statu quo de 1999»¹⁰⁹.

3.36. Des progrès dans la mise en œuvre de la politique des «normes avant le statut» ont été réalisés en 2002-2003, avec le développement par la MINUK d'un plan de mise en œuvre des étapes afin de fixer des délais clairs et des critères de succès¹¹⁰ et le lancement d'un mécanisme

¹⁰⁵ Accords de Rambouillet, chap. 8, art. 1, par. 3 ; Pièce n° 30.

¹⁰⁶ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2002/436 du 22 avril 2002, par. 54 ; mentionnant que «l'appui dont bénéficie le Kosovo ne peut continuer indéfiniment» : pièce n° 54.

¹⁰⁷ S/PV.4518, 24 avril 2002, à la page 4. Il a ensuite ajouté concernant le processus de repères :

«Je propose ceci au Conseil en tant que stratégie de sortie qui, en réalité, est une «stratégie d'entrée» dans le processus d'intégration européen. Les repères complètent les conditions préalables auxquelles le Kosovo doit satisfaire afin de pouvoir faire partie intégrante du processus de stabilisation et d'association.» Pièce n° 103.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ S/PV.4592, 30 juin 2002 ; Pièce n° 105.

¹¹⁰ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2003/996 du 15 octobre 2003, par. 4 ; Pièce n° 64. Le plan de mise en œuvre des normes a été conclu en mars 2004 mais contenait plus de 400 indicateurs détaillés d'avancement.

d'évaluation à la suite d'une initiative du groupe de contact¹¹¹. Lors de sa réunion du 12 décembre 2003, le Conseil de sécurité a estimé qu'un examen d'ensemble des critères spécifiques pourrait avoir lieu vers le milieu de l'année 2005, et a souligné que le processus de définition du statut futur du Kosovo, prévu par la résolution 1244 (1999), ne pourrait aller de l'avant que si les résultats de l'examen d'ensemble étaient positifs¹¹². Toutefois, ce cadre pour le lancement du processus de détermination du statut a été interrompu, au moins temporairement, par les violences interethniques de mars 2004, décrites par le Secrétaire général comme un sérieux contretemps pour les efforts d'édification d'un Kosovo stable démocratique et multiethnique¹¹³.

3.37 A la suite des événements de mars 2004, le Secrétaire général a demandé à ce que soit réalisé un examen approfondi des politiques et des pratiques de tous les acteurs au Kosovo et à ce que différentes options et recommandations soient formulées en vue d'engager une réflexion sur l'avenir. La réalisation de cet examen a été confiée à l'ambassadeur Kai Eide de la Norvège¹¹⁴.

3.2. La recherche d'une solution II : les rapports Eide et le commencement du processus sur le futur statut du Kosovo

3.38. Dans son rapport du 15 juillet 2004, l'ambassadeur Eide a mis en évidence des carences de la politique des «normes avant le statut» car pour la majorité du Kosovo, il apparaissait impossible d'appliquer un ensemble très ambitieux de normes avant que les négociations sur le statut ne débutent. Il s'est déclaré partisan d'une «politique de normes reposant sur des priorités et réaliste»¹¹⁵. Il a également estimé que discussions concernant le futur statut ne pouvaient pas être retardées plus longtemps, et a souligné l'importance de la participation de Belgrade au processus en ces termes :

«Il n'y aura jamais de moment idéal pour entamer ces préparatifs, ni même un bon moment. Cependant, si l'on peut s'attendre à une diminution progressive de la présence internationale, la situation économique continuera d'empirer et les frustrations et le mécontentement augmenteront au Kosovo. Soulever prochainement la question du statut futur semble, tout bien pesé, être la solution la meilleure et, probablement, inévitable.

La communauté internationale devrait intensifier son dialogue avec Belgrade. Les autorités yougoslaves ont le sentiment de ne pas être suffisamment prises en considération. Cette impression devrait être corrigée dans les meilleurs délais. Belgrade sera, évidemment, l'une des parties aux négociations sur le statut. En outre,

¹¹¹ S/PV.4880, 12 décembre 2003. Le groupe de contact comprenait la France, l'Allemagne, l'Italie, la Fédération russe, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ainsi que des représentants de l'Union européenne.

¹¹² *Ibid.* La réunion du Conseil de sécurité du 12 décembre 2003 faisait suite à la présentation du document «Normes pour le Kosovo» au Conseil de sécurité le 10 décembre 2003.

¹¹³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2004/348 du 30 avril 2004, par. 52. Voir également aux paragraphes 2-17, décrivant les violences et les réactions immédiates qu'elles ont suscitées ; Pièce n° 67.

¹¹⁴ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2004/613 du 30 juillet 2004, par. 60 ; Pièce n° 69.

¹¹⁵ Lettre datée du 17 novembre 2004 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S.2004/932, 30 novembre 2004, p. 4. Au paragraphe 28 de son rapport, l'ambassadeur Eide déclare qu'on se rendait maintenant compte que l'approche des «normes avant le statut» n'était pas viable dans sa forme actuelle ; Pièce n° 71.

son appui et sa participation contribueront de façon essentielle au succès de chacune des étapes du processus.»¹¹⁶

3.39. L'ambassadeur Eide a recommandé que «L'ONU procède à un examen préliminaire sérieux de la question du futur statut à compter de cet automne.»¹¹⁷

3.40. A la suite de consultations menées auprès des principaux Etats membres (le groupe de contact et les autres membres européens du Conseil de sécurité), des dirigeants des organisations partenaires au Kosovo, de l'Union européenne et de l'OSCE, le Secrétaire général a formulé ses propres recommandations au Conseil de sécurité après le premier rapport Eide. Celles-ci étaient plus prudentes et l'avancement de l'application des huit normes demeurait le fondement même de sa politique. Toutefois, ce processus devait être poursuivi de manière dynamique et ordonnée¹¹⁸. En ce qui concerne le futur statut, le Secrétaire général a affirmé en accord avec la position adoptée par le Conseil de sécurité en décembre 2003 : «Un examen global pourrait être effectué au milieu de 2005, à partir duquel le Conseil de sécurité déterminera l'opportunité d'engager le processus politique devant conduire à la détermination du statut futur du Kosovo.»¹¹⁹

3.41. Dans son rapport adressé au Conseil de sécurité du 23 mai 2005, après avoir dûment tenu compte des efforts engagés par les institutions provisoires pour la mise en œuvre des huit normes, le Secrétaire général a estimé que l'examen global devait être lancé et qu'il avait l'intention de nommer un envoyé spécial à cet effet¹²⁰. L'envoyé spécial, l'ambassadeur Eide a remis son rapport le 7 octobre 2005. Il a conclu que même si l'application des normes avait été inégale, un examen global menait à la conclusion que le moment était venu de passer à la phase suivante du processus sur le futur statut. Il a affirmé :

«Il y a désormais une attente commune, au Kosovo même, à Belgrade et dans la région, de voir démarrer la définition du statut futur du Kosovo. Au cours de l'examen global dont ce rapport rend compte, les interlocuteurs ont changé d'attitude vis-à-vis de ce processus. Toutes les parties, de surcroît, ont besoin de certitudes

¹¹⁶ *Ibid.*, p.4. En ce qui concerne la détérioration potentielle de la situation en l'absence d'une initiative pour résoudre la question du statut futur, voir par exemple, International Crisis Group, «Kosovo : Towards Final Status», 24 janvier 2005, qui remarque dans sa synthèse : «Time is running out in Kosovo. The status quo will not hold.» [«Le temps est compté au Kosovo. Le *statu quo* ne tiendra pas.»] <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=I&id=3226>.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 7. L'ambassadeur Eide a également recommandé à la page 6 : «Une politique ambitieuse de transfert accru des responsabilités devrait être lancée sans délai, afin de donner aux institutions provisoires d'administration autonome un plus grand sentiment de contrôle et de responsabilité et de les inciter à rendre compte de leurs actes.»

¹¹⁸ Dans sa présentation au Conseil de sécurité du 29 novembre 2004, le représentant du Secrétaire général M. Jessen-Petersen a affirmé :

«Faire avancer l'application des huit normes demeure le fondement même de notre politique. En même temps, l'on ne peut s'attendre, au vu de la date prévue pour un examen au milieu de 2005, que les quelque 400 indicateurs, qui ont été énoncés dans le détail dans le Plan d'application des Normes, soient atteints. Mais l'on peut s'attendre — et doit exiger — des progrès réels dans l'application de ces normes qui ensemble contribuent le plus à la mise en place d'un Kosovo pluriethnique. Ainsi, en accord avec le Secrétaire général et avec l'appui du groupe de contact, j'attache une importance particulière aux priorités clefs touchant la primauté du droit, la liberté de circulation, le retour des personnes déplacées, le fonctionnement des institutions locales et de sécurité.» (Nations Unies, doc. S/PV.5089, 29 novembre 2004, annexe 20.)

¹¹⁹ Lettre datée du 17 novembre 2004 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S.2004/932, 30 novembre 2004, p. 28, par. 5 ; Pièce n° 71.

¹²⁰ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2005/335 du 23 mai 2005, par. 21. Le Secrétaire général a souligné (par. 23) : «Il faut bien comprendre que les résultats de l'examen global ne sont pas acquis d'avance.» ; Pièce n° 73.

quant au statut futur du Kosovo. Il est très important que le processus de détermination du statut futur ait lieu tandis que la communauté internationale est encore présente au Kosovo, avec des effectifs suffisants.

Le processus doit être mené avec précaution. Il faut réunir toutes les parties — et les garder réunies — tout au long du processus. Il faut que le résultat final soit stable et viable. Il ne faut pas fixer artificiellement de dates butoirs. Une fois le processus démarré, il ne devra pas être bloqué, et devra parvenir à sa conclusion.»¹²¹

3.42. Dans sa lettre du 7 octobre 2005 adressée au Conseil de sécurité, le Secrétaire général a accepté la conclusion de l'ambassadeur Eide, en déclarant qu'il avait l'intention de commencer à préparer, en attendant l'issue des délibérations prochaines du Conseil, l'éventuelle nomination d'un envoyé spécial qui serait chargé de diriger le processus de définition du statut futur¹²².

3.43. Le groupe de contact a appuyé la recommandation du Secrétaire général et, en rédigant 10 principes directeurs en vue du règlement du statut du Kosovo, a également souligné qu'une fois le processus engagé, il ne pouvait plus être bloqué et devait être mené à son terme¹²³. Le groupe de contact a demandé aux parties d'y participer «de bonne foi et de manière constructive». Il a réaffirmé qu'il attachait une grande importance à l'instauration d'un dialogue constructif et continu, à tous les niveaux, entre Belgrade et Pristina et entre les différentes communautés au Kosovo et a demandé aux autorités de Belgrade d'encourager activement les Serbes du Kosovo à prendre leur place dans les institutions de la province. Le groupe de contact, dans ses 10 principes directeurs, n'a pas réaffirmé la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie.

3.44. Les principes directeurs se sont centrés sur des questions telles que la compatibilité avec les normes internationales des droits de l'homme, les valeurs démocratiques et le maintien d'une multiethnicité viable au Kosovo. Conformément au sixième principe, le groupe de contact a cherché non seulement à prévenir tout retour à la situation antérieure à mars 1999 mais également à consolider l'exigence de participation de toutes les parties dans le processus de statut final, tout en écartant les échanges de territoire potentiels. Ainsi, ce principe disposait que :

«Toute solution unilatérale résultant de l'emploi de la force serait inacceptable. Le territoire actuel du Kosovo ne sera pas modifié ; il n'y aura donc ni partition ni union avec un pays ou une partie d'un pays. L'intégrité territoriale et la stabilité interne des voisins régionaux seront pleinement respectées.»

3.45. Lors de sa réunion du 25 octobre 2005, le Conseil de sécurité a entériné la conclusion de l'ambassadeur Eide sur le lancement du processus sur le statut futur du Kosovo. Il a noté avec satisfaction que le Secrétaire général s'apprêtait à désigner un envoyé spécial chargé de mener le processus devant aboutir au futur statut et comptait sur sa nomination prochaine¹²⁴. Le

¹²¹ Lettre datée du 7 octobre 2005 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Nations Unies, doc. S/2005/635 à la p.5 ; Pièce n° 193.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Principes directeurs établis par le groupe de contact en vue d'un règlement du statut du Kosovo, 7 octobre 2005, annexe 21.

¹²⁴ S/PV.5920.

10 novembre 2005, le Conseil de sécurité a approuvé la nomination de M. Martti Ahtisaari en tant qu'envoyé spécial¹²⁵.

3.3. La recherche d'une solution III : Début du processus sur le futur statut

3.46. Au début des négociations sur le statut futur, aussi bien l'Assemblée du Kosovo et que celle de Serbie avaient adopté des positions apparemment inconciliables. Lors d'une séance plénière tenue le 17 novembre 2005, l'Assemblée du Kosovo a adopté à l'unanimité une résolution définissant le mandat de la délégation du Kosovo dans le processus sur le statut futur et a également reconfirmé l'engagement politique du peuple du Kosovo en faveur d'un Etat indépendant et souverain au Kosovo¹²⁶. Cette position reflétait la violence et la répression endurées par le Kosovo lorsqu'il était aux mains de la RFSY et de la RFY. En ce qui concerne la position serbe, le 21 novembre 2005, son Assemblée nationale a confié un mandat à sa délégation en déclarant : «Toute tentative pour imposer une solution visant à la légalisation de fait d'une partition de la République de Serbie par une sécession unilatérale d'une partie de son territoire constituerait non seulement une violence légale à l'encontre d'un Etat démocratique, sinon une violence à l'encontre [*sic*] du droit international lui-même.»¹²⁷

3.47. La Serbie a exposé sa position plus en détail dans sa «Plateforme sur le statut futur du Kosovo et de la Métochie» du 5 janvier 2006. En plus d'accorder une «autonomie substantielle du Kosovo et de la Métochie», celle-ci prévoyait qu'une série de compétences seraient réservées à la Serbie, notamment : «la politique étrangère, le contrôle aux frontières, la politique monétaire, la politique douanière, les inspections et les contrôles spéciaux aux douanes, la dernière instance de recours en matière de protection des droits de l'homme et la protection de l'héritage religieux et culturel serbe». En outre, la Plateforme, si elle prévoyait que la «province disposait d'un accès direct aux institutions financières internationales», celui-ci devait être «en conformité avec les dispositions de la Constitution de la République de Serbie qui l'y autorisaient» ; cet «accès devait faire l'objet d'une notification rapide et régulière auprès des institutions centrales pertinentes en Serbie, et être soumis à un contrôle de la Banque nationale de Serbie». Il existait donc de véritables limites au degré d'autonomie proposée, réduisant ainsi les chances d'arriver à un compromis sur le statut futur.

3.48. Les pourparlers initiaux, à compter de février 2006, se sont centrés sur les questions de décentralisation. Les pourparlers sur l'héritage culturel et les sites religieux ainsi que les questions économiques ont débuté en mai 2006. Les négociations sur ces thèmes se sont poursuivies tout au long de l'été 2006 avec la tenue le 24 juillet 2006 de la première réunion de «haut niveau», c'est-à-dire avec la participation du président et du premier ministre de la Serbie ainsi que du président et du premier ministre du Kosovo¹²⁸. Les parties ont maintenu leurs positions divergentes sur l'autonomie substantielle et l'indépendance¹²⁹, et le groupe de contact, dans sa déclaration rendue publique après la réunion, déplore que les parties ne montrent pas la même

¹²⁵ S/2005/709 ; Pièce n° 197. M. Ahtisaari avait participé en qualité de représentant de l'UE à une troïka (avec des représentants de la Fédération russe et des Etats-Unis) aux négociations préalables à la résolution 1244.

¹²⁶ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2006/45 du 25 janvier 2006, par. 4 ; Pièce n° 75.

¹²⁷ Résolution de l'Assemblée nationale serbe, 21 novembre 2005 ; annexe 22.

¹²⁸ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2006/361 du 5 juin 2006, par. 2 ; Pièce n° 76. Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2006/707 du 1^{er} juillet 2006, par. 2 ; Pièce n° 77.

¹²⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2006/707 du 1^{er} septembre 2006, par. 2 ; Pièce n° 77.

souplesse dans les négociations menées à ce jour¹³⁰. Le groupe de contact a remarqué «que Pristina avait fait preuve de souplesse dans les discussions sur la décentralisation». Il a certes été constaté que Pristina devrait être plus ouverte sur de nombreuses questions avant que le processus de détermination du statut soit réglé. Néanmoins, en ce qui concerne les positions adoptées par la Serbie dans les négociations, le groupe de contact a relevé que : «Belgrade doit faire preuve de bien plus de souplesse dans les pourparlers que cela n'a été le cas jusqu'à maintenant.»

3.49. Le groupe de contact a également exhorté une nouvelle fois Belgrade à cesser de faire obstruction à la participation des Serbes du Kosovo aux institutions du Kosovo¹³¹. Cet appel n'a pas été entendu¹³².

3.50. Le 20 septembre 2006, le groupe de contact a rendu public une déclaration ministérielle qui soulignait le fait qu'aucune des parties ne pouvait bloquer unilatéralement l'avancement du processus de règlement du statut. L'envoyé spécial a été invité à préparer une proposition globale sur le règlement du statut et sur cette base à engager les parties à faire avancer le processus de négociation¹³³.

3.51. Le 8 novembre 2006, il a semblé que la Serbie consolidait sa position en adoptant une nouvelle constitution qui décrivait le Kosovo comme partie intégrante de la Serbie¹³⁴. Malgré le fait que cette dernière octroyait apparemment une autonomie substantielle au Kosovo, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) a conclu, dans un avis du 19 mars, ce qui suit :

«7. En ce qui concerne l'autonomie renforcée, un examen de la Constitution et plus particulièrement de son titre VII, montre que ce régime d'autonomie du Kosovo est loin d'être garanti au niveau constitutionnel, car la Constitution délègue quasiment tous les aspects de cette autonomie au pouvoir législatif. L'article 12 du titre I, qui est consacré aux principes constitutionnels, traite de l'autonomie provinciale et locale. Il est plutôt ambigu : d'une part, il prévoit au paragraphe 1 que le pouvoir de l'Etat est limité par le droit des citoyens à l'autonomie provinciale et locale et d'autre part il précise que le droit de citoyens à l'autonomie provinciale et locale est soumis à un contrôle de constitutionnalité et de légalité. Il est donc clair qu'une loi ordinaire peut restreindre l'autonomie des provinces.

8. Cette possibilité de restreindre légalement l'autonomie des provinces est confirmée par la quasi-totalité des articles du titre VII de la Constitution... Ainsi, à l'inverse de ce qu'annonce le préambule, la Constitution elle-même ne garantit

¹³⁰ Réunion de haut niveau sur le statut future du Kosovo, déclaration du groupe de contact (24 juillet 2006), Vienne; <http://www.unosek.org/pressrelease/UNOSEK-PR-1-1-High-Level-delegations-from-Serbia-Kosovo-hold-first-Status-talks-in-Vienna.pdf>.

¹³¹ Voir également la position du Secrétaire général dans le rapport dans par exemple le rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2006/361 du 5 juin 2006, par. 4 ; Pièce n° 76 ; rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2006/707 du 1^{er} septembre 2006, par. 9-10, pièce n° 77, et rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2006/906 du 20 novembre 2006, par. 28, pièce n° 78.

¹³² Voir par exemple le rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2007/134 du 9 mars 2007, par. 2-3 ; Pièce n° 79.

¹³³ Déclaration ministérielle du groupe de contact, New York, 20 septembre 2006 ; <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cmsData/docs/pressData/en/declarations/91037.pdf>.

¹³⁴ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2006/906 du 20 novembre 2006, par. 6 ; Pièce n° 78.

aucunement l'autonomie renforcée du Kosovo, car il appartient à l'Assemblée nationale de la République de Serbie de dire si l'autonomie provinciale sera effective ou non.»¹³⁵

3.52. Comme l'ambassadeur Eide l'avait déclaré précédemment, la participation et l'appui de la Serbie étaient fondamentaux pour le processus de statut futur. Pourtant ce sont précisément ces éléments qui faisaient défaut aux négociations présidées par l'envoyé spécial¹³⁶.

3.53. Le projet de proposition globale, qui avait été retardé dans l'attente des élections en Serbie, a finalement été soumis aux délégations le 2 février 2007¹³⁷. Dans une courte déclaration, le groupe de contact a encouragé Belgrade et Pristina à s'engager pleinement et de manière constructive avec l'envoyé spécial dans cette phase du processus¹³⁸. La Serbie a rejeté le projet de proposition, au motif qu'un certain «nombre de ses dispositions violent directement la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Serbie» et a déclaré qu'il était «particulièrement important que M. Ahtisaari introduise le modèle d'autonomie substantielle comme la question fondamentale des discussions»¹³⁹. Par réaction, elle cherchait en fait la réouverture de toutes les négociations.

3.4. La recherche d'une solution IV ; la proposition globale de l'envoyé spécial et les recommandations du 26 mars 2007

3.54. La proposition globale finale de règlement portant statut du Kosovo a été établie par l'envoyé spécial sans subir de modifications majeures et a été présentée devant le Conseil de sécurité le 26 mars 2007.

3.55. Si la proposition finale ne faisait pas allusion au statut final du Kosovo, certains attributs essentiels de la souveraineté étaient incorporés aux principes généraux de la proposition. Les articles 1.5 et 1.7 prévoyaient notamment :

«1.5 Le Kosovo aura le droit de négocier et de conclure des accords internationaux, et celui de demander à devenir membre d'organisations internationales.

.....

1.7 Le Kosovo aura ses propres symboles nationaux, dont un drapeau, un sceau et un hymne incarnant son caractère multiethnique.»¹⁴⁰

¹³⁵ Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (la commission de Venise), avis n° 405/2006, CDL-AD(2007)004, 19 mars 2007, annexe 23.

¹³⁶ Lettre datée du 17 novembre 2004 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Nations Unies, doc. S.2004/932, 30 novembre 2004, p. 4 ; Pièce n° 71.

¹³⁷ Voir par exemple le rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2007/134 du 9 mars 2007, par. 7 ; Pièce n° 79.

¹³⁸ Déclaration du groupe de contact, 2 février 2007 ; <http://belgrade.usembassv.gov/archives/press/2007/b070202a.html>.

¹³⁹ Déclaration du premier ministre de la République de Serbie, S. Exc. Vojislav Kostunica, 10 mars 2007 ; http://www.mfa.gov.vu/Policv/Priorities/KIM/kostunica100307_e.html.

¹⁴⁰ Lettre datée du 26 mars 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2007/168, Add. 1 ; Pièce n° 204.

3.56. La proposition contenait des mesures détaillées pour assurer la promotion et la protection des minorités. Une série de droits de l'homme et de libertés fondamentales étaient garantis par l'article 2 de la proposition, tandis que grâce à de vastes mesures de décentralisation, la communauté serbe devait exercer un degré élevé de contrôle sur ses affaires intérieures¹⁴¹. Afin de sauvegarder et d'appuyer la mise en œuvre, la proposition prévoyait des présences internationales civiles et militaires, cette dernière étant investie de «substantiels pouvoirs de rectification». En outre, l'organe suprême de contrôle de l'application du règlement revenait à un représentant civil international, la proposition disposant qu'«Il aura notamment compétence pour abroger des décisions ou des lois adoptées par les autorités du Kosovo et pour sanctionner et révoquer les agents publics dont il aura jugé la conduite incompatible avec le Règlement.»¹⁴²

3.57. La proposition globale était accompagnée de la recommandation de l'envoyé spécial selon laquelle «Le Kosovo dev[ait] accéder à un statut d'indépendance sous la supervision de la communauté internationale.»¹⁴³ Cette recommandation a été pleinement appuyée par le Secrétaire général¹⁴⁴. Dans son rapport, l'envoyé spécial a décrit en ces termes l'étendue et l'accomplissement de son mandat et l'impasse qui avait été atteinte dans les négociations :

«En novembre 2005, le Secrétaire général m'a nommé comme son envoyé spécial pour la détermination du statut futur du Kosovo. Aux termes de mon mandat, ce processus devait aboutir à un règlement politique qui déciderait du statut futur du Kosovo. A cette fin, j'ai tenu au cours de l'année écoulée d'intenses négociations avec les dirigeants de la Serbie et du Kosovo. Mes collaborateurs et moi-même n'avons épargné aucun effort pour parvenir à un résultat qui soit acceptable aux deux parties. Mais après plus d'un an de pourparlers directs, de négociations bilatérales et de consultations d'experts, il m'est devenu évident que les parties ne sont pas en mesure de s'entendre sur le statut futur du Kosovo.

2. Tout au long du processus, les deux parties ont réaffirmé à de nombreuses occasions leurs positions catégoriques, diamétralement opposées, Belgrade exigeant que l'autonomie du Kosovo s'exerce à l'intérieur de la Serbie tandis que Pristina n'accepte rien de moins que l'indépendance. Même s'agissant de questions d'intérêt pratique telles que la décentralisation, les droits des communautés, la protection du patrimoine culturel et religieux, et en matière économique, il subsiste des divergences de principe — touchant presque toujours la question du statut — et seuls de modestes progrès ont pu être accomplis.

3. Mon mandat me charge expressément de déterminer le rythme et la durée du processus de détermination du statut futur du Kosovo en concertation avec le Secrétaire général et en tenant compte de la coopération des parties et de la situation sur le terrain. J'ai la ferme conviction que toutes les possibilités de parvenir à une issue négociée du commun accord des parties ont été épuisées. La poursuite des pourparlers, sous quelque forme que ce soit, ne saurait permettre de sortir de cette impasse.

.....

¹⁴¹ Lettre datée du 26 mars 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2007/168, p. 6. Voir également les annexes II et III à la proposition globale ; Pièce n° 203.

¹⁴² *Ibid.*, p. 8.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 1.

5. Le moment est venu de régler le statut du Kosovo. Ayant interrogé attentivement l'histoire récente du Kosovo et ses réalités présentes et tenu des négociations avec les parties, je suis parvenu à la conclusion que la seule option viable pour le Kosovo est l'indépendance, en un premier temps sous la supervision de la communauté internationale.»¹⁴⁵

3.58. L'envoyé spécial a en outre expliqué pourquoi la réincorporation du Kosovo à la Serbie n'était pas viable, pourquoi l'administration internationale ne pouvait être maintenue, et pourquoi l'indépendance sous supervision internationale était la seule option viable. En ce qui concerne notamment l'option d'une forme d'autonomie substantielle au sein de la Serbie, l'envoyé spécial a expliqué :

«6. Un passé fait d'inimitié et de défiance empoisonne de longue date les rapports entre Albanais et Serbes du Kosovo. Ces difficultés ont encore été avivées dans les années 90 par les actes du régime Milosević. Après des années de résistance pacifique aux politiques d'oppression de Milosević — révocation de l'autonomie du Kosovo, discrimination systématique contre la population albanaise largement majoritaire au Kosovo et son éviction de fait de la vie publique —, les Albanais du Kosovo finirent par recourir à la résistance armée. Belgrade répliqua par une répression accrue et brutale qui provoqua de tragiques pertes en vies humaines dans la population civile ainsi que le déplacement et l'expulsion massive d'Albanais du Kosovo. La dégradation spectaculaire de la situation sur le terrain suscita l'intervention de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et, enfin, l'adoption de la résolution 1244 (1999) le 10 juin 1999.

7. Depuis huit ans, le Kosovo et la Serbie sont administrés comme deux entités totalement à part. Par suite de la création de la mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) par la résolution 1244 (1999), qui a assumé tous les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires dans tout le Kosovo, il est de fait que la Serbie n'exerce plus aucune fonction gouvernementale au Kosovo. Cet état de fait indéniable est irréversible. La restauration du pouvoir serbe au Kosovo serait inacceptable pour l'écrasante majorité de la population du Kosovo. Belgrade ne pourrait rétablir son pouvoir sans provoquer une violente opposition. L'autonomie du Kosovo à l'intérieur des frontières de la Serbie — aussi théorique soit-elle — est tout simplement intenable.»¹⁴⁶

3.59. Au moment de faire sa recommandation finale, l'envoyé spécial a souligné que le Kosovo était un cas inédit qui appelait une solution inédite, qualifiant ainsi à juste titre les circonstances propres au Kosovo d'«exceptionnelles»¹⁴⁷.

3.60. Le Conseil de sécurité s'est réuni à huis clos le 3 avril 2007 pour entendre un exposé de l'envoyé spécial¹⁴⁸. A la suite d'une proposition de la Fédération russe, le Conseil de sécurité a décidé de donner à ses membres la possibilité de s'informer de la situation sur le terrain, et une

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴⁸ S/PV.5654, 3 avril 2007. Les déclarations ont été prononcées par le premier ministre de la Serbie, M. Kostunica et par le représentant spécial du Secrétaire général au nom du président du Kosovo, M. Sedju ; <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/294/69/PDF/N0729469.pdf?OpenElement>.

mission auprès de la Serbie et du Kosovo a été mise en place¹⁴⁹. Le rapport de la mission a été discuté par le Conseil de sécurité le 10 mai 2007¹⁵⁰. La tenue de nouvelles négociations entre la Serbie et le Kosovo a été appuyée notamment par la Fédération russe et la Chine¹⁵¹. Alors qu'il devenait évident que ni la recommandation de l'envoyé spécial ni la proposition globale ne bénéficieraient de l'aval du Conseil de sécurité, le groupe de contact a décidé de créer une troïka composée des représentants de l'Union européenne (ambassadeur Ischinger), la Fédération russe (ambassadeur Bosan-Harchenko) et les Etats-Unis (M. Wiesner) pour poursuivre les négociations sur le statut futur du Kosovo¹⁵².

3.5. La recherche d'une solution V : nouvelles négociations sur le futur statut conduites par la troïka

3.61. Dans sa déclaration du 1^{er} août 2007, le Secrétaire général a noté avec satisfaction la nouvelle initiative du groupe de contact. Il a souligné que la communauté internationale devait trouver une solution qui «soit à point nommé, réponde aux préoccupations clefs de toutes les communautés vivant au Kosovo et détermine clairement le statut du Kosovo»¹⁵³. Il a également précisé que le statu quo ne pouvait être maintenu, une position entérinée par les ministres du groupe de contact le 27 septembre 2007¹⁵⁴, et réaffirmée par la troïka au cours des premiers pourparlers directs entre les parties le 28 septembre 2008¹⁵⁵. Dans leur déclaration du 27 septembre, les ministres du groupe de contact ont également remarqué que «tout règlement doit être acceptable pour le peuple du Kosovo et doit garantir l'application des normes en ce qui concerne le caractère multiethnique du Kosovo et promouvoir la stabilité future de la région».

3.62. Au total, la troïka a tenu dix réunions, dont six étaient des entretiens face à face, avec les parties, qui étaient représentées «au plus haut niveau possible». En ce qui concerne le niveau de représentation, la troïka a observé :

«Durant le processus, Belgrade était représentée par le président Boris Tadić, le premier ministre Vojislav Koštunica, le ministre des affaires étrangères Vuk Jeremić et le ministre pour le Kosovo Slobodan Samardžić. Pristina était représentée par «l'Equipe de l'unité», composée du président Fatmir Sejdiu, du premier ministre Agim Çeku, du président de l'Assemblée Kolë Berisha et de Hashim Thaçi et Veton Surroi. La troïka s'est félicitée du fait que la représentation des deux délégations était au plus haut niveau possible, ce qui témoignait de l'importance que celles-ci attachaient au processus.»¹⁵⁶

¹⁴⁹ S/PV.5672, 2 mai 2007. Cette dernière était dirigée par M. Johan Verbeke, représentant permanent de la Belgique. Il a remarqué entre autres que la Serbie demandait la tenue de nouvelles négociations qui déboucheraient sur une solution basée sur l'autonomie substantielle. Il a également observé : «la société du Kosovo panse encore les blessures résultant du conflit» ; Pièce n° 113.

¹⁵⁰ S/PV.5673, 10 mai 2007 ; Pièce n° 114

¹⁵¹ Parmi les Etats partisans d'une forme de solution fondée sur la recommandation de l'envoyé spécial ou la Proposition globale figurent le Pérou, la France, le Qatar, le Ghana, le Panama, l'Italie, la Belgique, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

¹⁵² Voir la lettre datée du 10 décembre 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2007/723 ; Pièce n° 209.

¹⁵³ *Ibid.*, annexe I : déclaration du Secrétaire général sur la nouvelle initiative concernant le Kosovo.

¹⁵⁴ *Ibid.*, annexe III : déclaration des ministres du groupe de contact sur le Kosovo, New York, 27 septembre 2007.

¹⁵⁵ *Ibid.*, annexe V : déclaration de New York (28 septembre).

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 3, par. 7.

3.63. Comme elle l'a expliqué dans son rapport du 4 décembre 2007, la troïka n'avait aucunement l'intention d'imposer une solution aux parties et son rôle consistait essentiellement à promouvoir le dialogue et à identifier les domaines où il serait possible de parvenir à un compromis. Sa position de départ était de «remuer ciel et terre» pour trouver une solution mutuellement acceptable, comme en atteste entre autres, le fait que la troïka était prête à envisager une forme de partition territoriale du Kosovo (qui, en l'occurrence, n'a été acceptée par aucune des parties)¹⁵⁷. Effectivement, rien n'indique que le cas en l'espèce concerne la délimitation ou la démarcation du Kosovo.

3.64. Toutefois, en dépit des efforts considérables déployés par la troïka et bien que celle-ci ait pu constater l'entière participation des deux camps dans les négociations et également de la prise d'engagements importants notamment relatifs au non-recours à la violence, les parties ont été incapables de se mettre d'accord sur un accord concernant le statut du Kosovo¹⁵⁸.

3.65. A noter également, la tenue le 17 novembre 2007 d'élections au Kosovo pour l'Assemblée du Kosovo, 30 assemblées municipales, et le nouveau poste de maire pour chacune des 30 municipalités. Comme l'a remarqué le Secrétaire général dans son rapport : «Le scrutin s'est déroulé sans incidents, à l'issue d'une campagne électorale globalement équitable et calme, et, comme l'a confirmé le Conseil de l'Europe, dans le respect des normes européennes et des normes internationales.»¹⁵⁹ Le Secrétaire général a également souligné que tout au long de la campagne électorale, les membres de l'équipe d'unité du Kosovo avaient continué de participer aux négociations conduites par la troïka sur le statut futur du Kosovo. Cependant il a également remarqué que : «la pression exercée par l'opinion publique sur le nouveau gouvernement et sur l'Assemblée pour que le nécessaire soit fait rapidement afin de déclarer l'indépendance à l'issue de la période d'engagement est forte»¹⁶⁰.

4. La position fin 2007 : l'absence d'une solution concrète

3.66. Ainsi, à la date du 10 décembre 2007, lorsque le Secrétaire général a transmis le rapport de la troïka au Conseil de sécurité, la situation connue d'après les rapports et les déclarations des personnes ou des organes intéressés (y compris les représentants spéciaux du Secrétaire général, l'ambassadeur Eide, M. Ahtisaari, le Secrétaire général et le groupe de contact) était la suivante :

— *Le statu quo ne pouvait être maintenu.* Cette évaluation a été maintes fois reconnue, y compris par le représentant spécial du Secrétaire général¹⁶¹ l'ambassadeur Eide¹⁶², l'envoyé spécial M. Ahtisaari¹⁶³, le Secrétaire général¹⁶⁴, le groupe de contact¹⁶⁵ et la troïka¹⁶⁶. En outre, jamais

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 4, par. 10.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 4, par. 1-1 -13.

¹⁵⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2007/768 du 3 janvier 2008, par. 3 ; Pièce n° 84.

¹⁶⁰ *Ibid.*, par. 8.

¹⁶¹ Représentant spécial, M. Steiner, rapport au Conseil de sécurité, S/PV.4592, 30 juillet 2002 ; Pièce n° 105.

¹⁶² Lettre datée du 7 octobre 2005 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2005/635, atp.5 ; Pièce n° 193.

¹⁶³ Lettre datée du 26 mars 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2007/168, p.3, par. 8-9 ; Pièce n° 204.

¹⁶⁴ Lettre datée du 10 décembre 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2007/723, annexe 1 : déclaration du Secrétaire général sur la nouvelle initiative concernant le Kosovo ; Pièce n° 209.

il n'avait été prévu que les arrangements temporaires mis en place par la résolution 1244 (1999) acquerraient une nature permanente ou semi-permanente.

- *Il était impossible de revenir au statut du Kosovo qui existait avant 1999*, comme cela a été unanimement reconnu et repris dans le document «Évaluation des négociations par la troïka : principales conclusions»¹⁶⁷.
- *Était impossible d'avancer par le biais des négociations*, comme l'ont amplement démontré les efforts de la troïka. L'échec de la troïka à faciliter la conclusion d'un accord sur le statut final correspond en tous points à la conclusion établie précédemment par l'envoyé spécial en mars 2007 selon laquelle «toutes les possibilités de parvenir à une issue négociée du commun accord des parties ont été épuisées. La poursuite des pourparlers, sous quelque forme que ce soit, ne saurait permettre de sortir de cette impasse.»¹⁶⁸
- *La position de la Serbie n'était pas tenable*. La position de la Serbie, qui préconisait le retour du Kosovo sous souveraineté serbe assorti néanmoins d'une autonomie substantielle, n'a été appuyée par aucun autre Etat au cours du processus de négociation. Personne (pas même la Serbie) n'a fait de proposition concrète sur les moyens d'y parvenir, contrairement aux positions fermement maintenues par la grande majorité de la population du Kosovo¹⁶⁹. Les adversaires de l'indépendance ont continué à appeler de leurs vœux la tenue de nouveaux pourparlers mais ne pouvaient pas dire comment ceux-ci permettraient de réaliser des avancées, compte tenu de l'échec de tous les pourparlers précédents.
- *Il était nécessaire de parvenir à un règlement qui soit acceptable pour le peuple du Kosovo*, comme l'ont affirmé les ministres du groupe de contact le 27 septembre 2007, mais comme l'évoque également le chapitre 8, article 1, paragraphe 3, des accords de Rambouillet¹⁷⁰. Compte tenu de la méfiance mutuelle et des griefs historiques¹⁷¹, seule l'indépendance était acceptable pour le peuple du Kosovo, comme l'envoyé spécial a conclu en substance en mars 2007.

¹⁶⁵ *Ibid.*, annexe III : déclaration des ministres du groupe de contact sur le Kosovo, New York, 27 septembre 2007.

¹⁶⁶ *Ibid.*, annexe V : déclaration de New York (28 septembre).

¹⁶⁷ *Ibid.*, annexe VI : «Évaluation des négociations par la troïka : principales conclusions». A propos de ces conclusions, la troïka a remarqué dans son rapport au paragraphe 9 : «Nous avons formulé notre évaluation sous forme de «Quatorze points de convergence» éventuelle (voir annexe VI). Les parties ont réagi à ces points sans les accepter intégralement.»

¹⁶⁸ Lettre datée du 26 mars 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2007/168, p.2 ; Pièce n° 4.

¹⁶⁹ Voir par exemple, *ibid.*, p. 3, par. 7.

¹⁷⁰ Le Chapitre 8, art. 1, par. 3 disposait que : «Trois ans après l'entrée en vigueur du présent Accord, une réunion internationale sera convoquée en vue de définir un mécanisme pour un règlement définitif pour le Kosovo, sur la base de la volonté du peuple, de l'avis des autorités compétentes, des efforts accomplis par chacune des Parties dans la mise en œuvre du présent accord, et de l'acte final de Helsinki...» Pièce n° 30.

¹⁷¹ La troïka a reconnu dans son rapport que : «Nos séances étaient longues et souvent difficiles en raison de la méfiance mutuelle et des griefs historiques liés aux conflits des années 90.» Voir la lettre datée du 10 décembre 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2007/723 ; p. 4, par. 7 ; Pièce n° 209.

CHAPITRE 4

LA DECLARATION D'INDEPENDANCE DU KOSOVO ET LES EVENEMENTS POSTERIEURS AU 17 FEVRIER 2008

1. La déclaration d'indépendance du Kosovo du 17 février 2008

4.1. En dépit de l'échec de la médiation de la troïka visant à parvenir à un accord sur le statut final, la Serbie a continué de demander de nouvelles négociations et a sollicité une décision du Conseil de sécurité sur la reprise des négociations¹⁷². Aucune décision de la sorte ne devait être rendue.

4.2. Le dimanche 17 février 2008, lors d'une séance plénière extraordinaire de l'Assemblée du Kosovo organisée en urgence, à laquelle ont assisté le président et le premier ministre du Kosovo, 109 membres (sur 120) de l'Assemblée et des invités, le Kosovo a déclaré son indépendance. Comme l'indique le préambule de la déclaration, cette dernière répond à «aux vœux du peuple de bâtir une société qui respecte la dignité de l'homme et garantit la fierté et la volonté de ses citoyens»¹⁷³. Dans le discours qu'il a adressé aux personnes présentes, le président de l'Assemblée du Kosovo a souligné qu'il s'agissait de «moments historiques pour l'avenir du peuple kosovar», tandis que le premier ministre, Hashim Thaçi, a déclaré : «le peuple et le territoire du Kosovo sont aujourd'hui unis dans un moment historique pour améliorer la vie de chaque citoyen vivant à l'intérieur de nos frontières, quelle que soit son origine ethnique». Le président du Kosovo, Dr Fatmir Sejdiu, affirmait quant à lui : «La déclaration d'indépendance résulte de la volonté du peuple. Il s'agit d'une conséquence morale logique de notre histoire et elle s'accorde pleinement avec les recommandations faites par l'envoyé spécial, le président Martti Ahtisaari.»¹⁷⁴

4.3. Les trois premiers paragraphes de la déclaration qui portent sur le fond sont libellés comme suit :

«1. Nous, les représentants de notre peuple, démocratiquement élus, déclarons par la présente que le Kosovo est un Etat indépendant et souverain. Cette déclaration reflète la volonté du peuple et est en pleine conformité avec les recommandations de l'envoyé spécial des Nations unies, Martti Ahtisaari, et avec sa proposition globale de règlement portant statut du Kosovo.

2. Nous déclarons que le Kosovo est une république démocratique, laïque et multiethnique, guidée par les principes de non-discrimination et de protection égale devant la loi. Nous protégerons et promouvoir les droits de toutes les communautés du Kosovo et créerons les conditions nécessaires à leur participation effective aux processus politique et de prise de décisions.

3. Nous acceptons intégralement les obligations du Kosovo découlant du plan Ahtisaari et approuvons le cadre qu'il propose pour guider le Kosovo dans les années à venir. Nous mettrons pleinement en œuvre ces obligations y compris l'adoption prioritaire des lois figurant dans son annexe XII, notamment celles qui protègent et promeuvent les droits des communautés et de leurs membres.»

¹⁷² Voir par exemple la séance du Conseil de sécurité du 16 janvier 2008, lors de laquelle une présentation a été faite par le président Boris Tadić, S/PV.5821 ; Pièce n° 115.

¹⁷³ Déclaration d'indépendance du Kosovo, 17 février 2008 ; Pièce n° 192.

¹⁷⁴ Transcription de la séance plénière exceptionnelle de l'Assemblée du Kosovo, 17 février 2008 ; annexe 4.

4.4. En outre, au paragraphe 12, la déclaration dispose comme suit :

«12. Nous affirmons clairement, explicitement et de manière irrévocable, par la présente, que le Kosovo sera tenu juridiquement de respecter les dispositions contenues dans cette déclaration, y compris en particulier les obligations qui lui incombent aux termes du plan Ahtisaari. Dans tous ces domaines, nous agissons en accord avec les principes du droit international et avec les résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, y compris la résolution 1244 (1999). Nous déclarons publiquement que tous les Etats sont en droit de se prévaloir de cette déclaration et nous les invitons à nous offrir leur soutien et leur amitié.»

4.5. Il s'ensuit trois points importants :

- a) La déclaration a été faite par les dirigeants du Kosovo démocratiquement élus dans l'expression de la volonté du peuple. Il convient de l'interpréter comme une déclaration des représentants du peuple du Kosovo réunis au sein de l'Assemblée¹⁷⁵ et non comme une résolution de l'Assemblée du Kosovo exerçant *ultra vires* les pouvoirs qui lui sont conférés par le cadre constitutionnel de 2001. Il s'ensuit que, dans la mesure où la question portée devant la Cour suppose que la déclaration d'indépendance a été faite par les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, la formulation est incorrecte. Comme indiqué au chapitre premier ci-avant, la déclaration d'indépendance n'a pas été proclamée par une institution quelconque d'administration autonome du Kosovo, qu'elle soit provisoire ou non.
- b) A la fois par ses dispositions expresses et par l'acceptation univoque des obligations incombant au Kosovo au titre du plan Ahtisaari, la déclaration veillait à la protection des minorités du Kosovo¹⁷⁶. De même, la déclaration (au paragraphe 5) sollicitait expressément une présence internationale civile pour superviser la mise en œuvre du plan Ahtisaari, ainsi qu'une mission pour l'Etat de droit menée par l'Union européenne.
- c) La déclaration visait à créer des obligations légales pour le Kosovo opposables *erga omnes*, tout particulièrement en ce qui concerne les obligations lui incombant au titre du plan Ahtisaari.

2. La séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008

4.6. La déclaration a fait l'objet de discussions lors de la séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008¹⁷⁷. Le président de la Serbie, Boris Tadić, a dénoncé dans une allocution l'illicéité de la déclaration. Il a enjoint le Secrétaire général de donner des instructions à son représentant spécial afin qu'il use de ses prérogatives pour déclarer nul et non avenu l'acte unilatéral et illicite de sécession du Kosovo de la République de Serbie, et aussi pour dissoudre l'Assemblée du Kosovo suite à sa déclaration d'indépendance contraire à la résolution 1244 (1999)¹⁷⁸. La Fédération de Russie a appuyé la position de la Serbie et a également demandé que le représentant

¹⁷⁵ Comme l'a indiqué le Secrétaire général lors de la séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008, l'ensemble des 109 députés présents au sein de l'Assemblée a voté en faveur de la déclaration. Les 10 députés serbes kosovars n'ont pas assisté à la séance ; S/PV.5839, à la p. 2 ; Pièce n° 119.

¹⁷⁶ Sur la question de l'application des normes, le Secrétaire général a indiqué lors de la séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008 : «Le Kosovo a enregistré des progrès considérables au fil des ans en ce qui concerne l'application de normes, et le processus d'application des normes est maintenant totalement intégré au processus de rapprochement européen.» S/PV.5839, p. 3 ; Pièce n° 119.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 6. Le président Tadić a évoqué la possibilité d'une «nouvelle campagne de nettoyage ethnique contre les Serbes restés au Kosovo-Metohija». Il n'y a eu aucune campagne de ce type et aucun élément ne laisse supposer qu'elle est susceptible de survenir.

spécial «déclare cette déclaration unilatérale des autorités albanaises du Kosovo nulle et non avenue»¹⁷⁹. En fait, aucune déclaration n'a été faite dans ce sens par le représentant spécial¹⁸⁰. La Chine, le Viet Nam et l'Afrique du Sud se sont également exprimés dans le sens d'une illicéité de la déclaration et/ou de sa non conformité à la résolution 1244 (1999).

4.7. Le représentant permanent du Royaume-Uni, sir John Sawers, a souligné le caractère exceptionnel des circonstances ayant mené à la déclaration d'indépendance, en renvoyant à la résolution 1244 (1999) :

«Il est important de comprendre comment cela est arrivé et pourquoi les événements des derniers mois, d'hier et d'aujourd'hui, de même que des semaines et mois à venir, sont inévitables tout autant qu'exceptionnels. Au cœur de la controverse d'aujourd'hui, il y a la résolution adoptée à cette table en juin 1999. Dans cette résolution, le Conseil a pris une mesure sans précédent : il a effectivement privé Belgrade de son autorité sur le Kosovo. Il l'a fait parce que le régime d'alors à Belgrade ne s'était pas contenté de priver unilatéralement le Kosovo de son autonomie administrative, déclenchant ainsi une rébellion ; il avait aussi tenté, en 1999, d'expulser du territoire kosovar la population qui y était majoritaire. Des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants avaient été chassés du Kosovo par les forces gouvernementales de sécurité de Slobodan Milosevic. Les gens massés dans des trains appelaient à l'esprit des images des années 40. Les événements de 1999 sont à l'origine de ce qui se passe aujourd'hui.»¹⁸¹

4.8. Le représentant permanent du Royaume-Uni a par la suite décrit les deux tâches de la MINUK en vertu de la résolution 1244 (1999) : premièrement, aider le Kosovo à mettre en place ses propres institutions d'administration autonome et leur transférer progressivement l'autorité ; et, deuxièmement, faciliter un processus visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des accords de Rambouillet, qui avaient spécifié qu'un tel règlement devait être fondé sur «la volonté du peuple kosovar». Ce faisant, il a fait remarquer que «[l]a résolution 1244 (1999) ne plaçait aucune limite concernant l'issue de la question du statut, et son paragraphe 11 a) stipulait clairement que l'autonomie substantielle dont le Kosovo devait jouir au sein de la République fédérale de Yougoslavie n'était qu'un arrangement provisoire en attendant un règlement définitif»¹⁸².

4.9. De surcroît, sir John Sawers a souligné que «l'héritage de l'oppression et de la violence de Milosevic fait qu'il est impossible que le Kosovo revienne sous le contrôle de Belgrade». Il a ajouté :

«Quand, en plein milieu du processus de détermination du statut final, le Gouvernement serbe a modifié sa constitution afin d'exclure tout avenir pour le Kosovo en dehors de la Serbie, il a de fait annulé toute possibilité de règlement négocié. La communauté internationale ne saurait être partie à un règlement rejeté par plus de 90 % de la population du territoire.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁸⁰ La position adoptée par la MINUK et le représentant spécial peut être comparée à la façon dont ils avaient réagi aux précédentes tentatives de déclaration d'indépendance. Voir le rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2003/113 du 29 janvier 2003, par. 12, où il est indiqué qu'«en décembre [2002], la MINUK a fait échec à un projet de résolution sur l'indépendance établie par l'Alliance pour l'avenir du Kosovo» ; Pièce n° 60.

¹⁸¹ S/PV.5839, p. 12 ; Pièce n° 119.

¹⁸² *Ibid.*, p. 13.

Avant toute chose, ce serait contraire à notre priorité suprême qui consiste à maintenir la paix et la sécurité.»¹⁸³

4.10. Dans ces circonstances, le Royaume-Uni a reconnu le Kosovo.

4.11. La nécessité de tenir compte de la réalité des événements sur le terrain a été reflétée par d'autres déclarations.

a) Le représentant de la Belgique a déclaré : «nous ne pouvons pas ignorer la réalité sur le terrain, à savoir que les autorités kosovares ont déclaré l'indépendance conformément à la volonté d'une large majorité de la population du Kosovo»¹⁸⁴.

b) Le représentant du Costa Rica a déclaré :

«Ceci étant, nous pensons être surtout attentifs à la volonté du peuple kosovar, qui trouve impossible de vivre avec la majorité serbe dans un même pays depuis l'opération de nettoyage ethnique de 1998, comme son premier ministre nous l'a indiqué dans cette salle. C'est une réalité que le Costa Rica ne peut ignorer et que les Membres de cette Organisation doivent tout particulièrement prendre en considération.»¹⁸⁵

c) Le représentant de la Croatie a fait remarquer que l'espoir d'une solution négociée était réduit à néant et que les tentatives du Conseil de sécurité pour convenir de la marche à suivre s'étaient également avérées infructueuses¹⁸⁶.

d) Le représentant de la France a évoqué les reconnaissances qui avaient eu lieu ou suivraient dans les jours à venir, ajoutant : «Face à cette nouvelle réalité, la *communauté* internationale doit prendre ses responsabilités en veillant dans l'immédiat à ce que le processus en cours se déroule dans le calme et sans violence, en évitant toute déstabilisation du Kosovo et de la région». Il a parlé du Kosovo comme s'agissant d'une «situation unique» marquant l'achèvement d'un «processus historique particulier»¹⁸⁷.

e) Le représentant de l'Italie a fait remarquer que «tous les moyens de trouver une solution négociée ont été épuisés». Il a poursuivi : «si le statu quo n'est plus viable et qu'une solution négociée est impossible, l'indépendance sous supervision internationale, telle que proposée par l'envoyé spécial pour le Kosovo, est le seul moyen réaliste»¹⁸⁸.

f) Le représentant de la Libye a déclaré :

«Nous sommes ici confrontés à une situation tout à fait exceptionnelle dans une région exceptionnelle à une période exceptionnelle durant laquelle un certain groupe, hélas pour des motifs culturels et ethniques, a subi les conséquences d'une violence aveugle, d'une politique de nettoyage ethnique, et a été privé de ses droits les plus fondamentaux. Cette situation a rendu une intervention indispensable, afin qu'il soit

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 16.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 19.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 9-10.

mis fin à ces pratiques inhumaines, et elle est à l'origine des événements qui viennent de se produire.»¹⁸⁹

- g) Le représentant du Panama a reconnu que les événements avaient donné lieu à une nouvelle réalité et, tout en exprimant sa préoccupation que les événements survenus au Kosovo soient utilisés comme exemple dans d'autres circonstances, a également souligné le caractère unique de la situation du Kosovo, notamment en ce qui concerne le fait que le Kosovo «jouissait d'une autonomie très semblable à celle octroyée aux anciennes républiques de la grande Yougoslavie, une autonomie dont le Kosovo a été, selon ses termes, dépouillé»¹⁹⁰.
- h) Le représentant des Etats-Unis a déclaré : «Le fait qu'un grand nombre d'Etats ... reconnaissent dès le premier jour l'indépendance du Kosovo en garantit l'irréversibilité. Nous devons désormais porter nos efforts collectifs sur le soutien à apporter au Kosovo et à la Serbie pour leur permettre de tourner la page.»¹⁹¹ Il a, lui aussi, qualifié le Kosovo de «cas à part», que les Etats-Unis n'accepteraient pas comme précédent pour tout autre conflit ou litige.

3. Les événements postérieurs au 17-18 février 2008

3.1. Reconnaissance par les Etats tiers

4.12. A la date de dépôt du présent exposé, l'indépendance du Kosovo a été reconnue par 57 Etats issus de toutes les régions géographiques du monde.

3.2. Constitution de la République du Kosovo

4.13. Le Kosovo s'est doté une constitution le 9 avril 2008, entrée en vigueur le 15 juin 2008. Celle-ci compose de quatorze chapitres et comprend des dispositions étendues sur les droits et libertés fondamentaux (chap. II) et les droits des communautés et de leurs membres (chap. III). La constitution est conforme à la proposition globale de mars 2007 (y compris ses dispositions étendues sur la protection des minorités), cette dernière primant la constitution. L'article 143 de la constitution (chap. XIII, dispositions finales) dispose que :

«Nonobstant toute disposition de la présente constitution :

1. Toutes les autorités de la République du Kosovo s'engagent à respecter les obligations incombant à la République du Kosovo au titre de la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo datée du 26 mars 2007. Elles prendront toutes les mesures qui s'imposent pour leur application.

2. Les dispositions de la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo datée du 26 mars 2007 primeront toutes les autres dispositions juridiques du Kosovo, quelles qu'elles soient.

3. La constitution, les lois et autres actes juridiques de la République du Kosovo seront interprétés conformément à la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo datée du 26 mars 2007. En cas de conflit entre les dispositions de la

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 15. Le représentant libyen a également ajouté : «Mon pays ... ne peut accepter que la situation à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui puisse constituer un précédent, car cela saperait le principe de l'intégrité territoriale des Etats.»

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 19

présente constitution, des lois ou d'autres actes juridiques de la République du Kosovo et les dispositions de ladite proposition, ces dernières prévaudront.»¹⁹²

4.14. Cette disposition est établie de façon durable par l'article 144, paragraphe 2, de la constitution, qui prévoit que toute modification doit être approuvée par une majorité des deux tiers, celle-ci devant comprendre deux tiers des députés représentant les minorités du Kosovo¹⁹³. La protection des minorités est également assurée par la loi sur la promotion et la protection des droits des communautés et des personnes appartenant aux communautés du Kosovo, qui est également entrée en vigueur le 15 juin 2008 et s'ajoute aux protections accordées par la constitution. Les articles 1.1 à 1.3 de la loi disposent que :

«1.1. La République du Kosovo veille à une égalité pleine et effective du peuple du Kosovo dans son ensemble. Le Kosovo considère sa diversité nationale, ethnique, linguistique et religieuse comme une source de force et de richesse pour le développement futur d'une société démocratique fondée sur l'Etat de droit. Pour développer la République du Kosovo, la contribution active de toutes les personnes appartenant aux communautés est encouragée et hautement appréciée.

1.2. La République du Kosovo prendra des mesures spéciales pour veiller à une égalité pleine et effective des communautés et de leurs membres en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Ces mesures ne seront pas considérées comme des actes de discrimination.

1.3. Les personnes appartenant à des communautés de la République du Kosovo ont le droit de jouir, individuellement ou en communauté, des droits de l'homme et des libertés fondamentaux faisant partie des obligations légales internationales auxquelles la République du Kosovo est tenue. Ces droits et ces libertés sont garantis par la constitution, d'autres dispositions législatives et réglementaires et des politiques de l'Etat.»

4.15. Cette loi, ainsi que d'autres lois d'application sur des questions telles que l'emploi des langues et l'enseignement, est également établie de façon durable en référence aux dispositions de la constitution.

4.16. Des lois portant, entre autres, sur la décentralisation ont été votées par l'adoption de la nouvelle constitution, ainsi que des lois autorisant la création d'un ministère des affaires étrangères et d'un service du renseignement kosovars¹⁹⁴. Une commission électorale centrale et un ministère des forces de sécurité ont été créés en novembre 2008¹⁹⁵. La législation a également prévu la suppression progressive du Corps de protection du Kosovo (CPK), une institution intérimaire¹⁹⁶.

¹⁹² Pièce n° 192.

¹⁹³ *Ibid.* L'article 144, par. 2, de la constitution dispose : «Toute modification doit, en vue de son adoption, être approuvée par les deux tiers (2/3) des députés de l'Assemblée, y compris les deux tiers (2/3) des députés de l'Assemblée détenant des sièges réservés ou garantis pour les représentants des communautés qui ne sont pas majoritaires dans la République du Kosovo.»

¹⁹⁴ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 2, par. 4 ; Pièce n° 89.

¹⁹⁵ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 1, par. 2 ; annexe II, par. 2 ; Pièce n° 90.

¹⁹⁶ *Ibid.*, par. 7.

4.17. Le boycott par les Serbes du Kosovo a été un facteur de complication dans la création des institutions kosovares après la déclaration d'indépendance. Il s'est traduit, entre autres, par un boycott de l'Assemblée du Kosovo par les députés serbes kosovars, du service de la douane de la MINUK, du service de police du Kosovo, de l'administration pénitentiaire du Kosovo, de l'appareil judiciaire, de l'administration municipale et des chemins de fer de la MINUK par le personnel serbe kosovar, et des réunions de la commission chargée de la reconstruction par de hauts responsables de l'église orthodoxe serbe et l'institut serbe pour la protection des monuments¹⁹⁷. Toutefois, 6 des membres serbes kosovars de l'Assemblée du Kosovo qui avaient boycotté l'Assemblée après la déclaration d'indépendance ont mis fin à leur boycott le 19 mars 2008¹⁹⁸. Au 24 novembre 2008, 7 membres serbes kosovars de l'Assemblée assistaient régulièrement aux séances de l'Assemblée¹⁹⁹.

3.3. Réaménagement de la présence civile internationale au Kosovo

4.18. Concernant l'adoption de la Constitution le 9 avril 2008, le Gouvernement du Kosovo a indiqué qu'il accueillerait favorablement une présence continue des Nations Unies au Kosovo. Dans le rapport du Secrétaire général du 12 juin 2008, l'accord du Kosovo à la présence des Nations Unies est présenté comme étant subordonné à ce que les Nations Unies n'accomplissent que des «tâches limitées et résiduelles»²⁰⁰. Il est prévu que le rôle des Nations Unies au Kosovo, après l'adoption de la constitution, recouvre quatre domaines d'action : i) exercer une surveillance et présenter des rapports ; ii) faciliter la participation du Kosovo à des accords internationaux ; iii) faciliter le dialogue entre les gouvernements kosovar et serbe au sujet de questions d'intérêt pratique ; et iv) exercer des fonctions relatives à la police, aux tribunaux, aux douanes, aux transports et aux infrastructures, aux frontières et au patrimoine serbe²⁰¹.

4.19. En fait, la déclaration d'indépendance a entraîné un réaménagement très important de la présence civile internationale au Kosovo, la mission sur l'Etat de droit menée par l'Union européenne (EULEX Kosovo) jouant un rôle renforcé.

4.20. A l'invitation du Kosovo, EULEX Kosovo a été lancée le 16 février 2008, l'Union européenne ayant annoncé en décembre 2007 qu'elle était prête à jouer un rôle renforcé au Kosovo²⁰². Le lancement de cette mission a suscité une polémique. Lors de la séance du Conseil de sécurité du 18 février 2008, la Fédération de Russie a soulevé la question de la conformité de

¹⁹⁷ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/211 du 28 mars 2008, par. 3, 8, 20 ; Pièce n° 86.

¹⁹⁸ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, annexe I, par. 1 ; Pièce n° 89.

¹⁹⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, annexe II, par. 4 ; Pièce n° 90.

²⁰⁰ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 2, par. 7 ; Pièce n° 88.

²⁰¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 4, par. 16 ; Pièce n° 88. Les détails figurent dans la lettre datée du 12 juin 2008 adressée à S. Exc. M. Boris Tadić par le Secrétaire général, S/2008/354, annexe I.

²⁰² Conseil de l'Union européenne, S060/08 du 16 février 2008, mentionnant également que M. Pieter Feith a été désigné représentant spécial de l'UE au Kosovo. Le communiqué mentionnait également :

«Le Conseil européen du 14 décembre 2007 a affirmé que l'UE est prête à aider le Kosovo à progresser vers une stabilité durable, y compris en envoyant une mission de politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et en apportant une contribution à un bureau civil international, qui s'inscriraient dans le cadre des présences internationales au Kosovo.»

EULEX Kosovo à la résolution 1244 (1999), faisant valoir que celle-ci avait été lancée sans le feu vert requis du Conseil de sécurité et que la présence civile internationale au Kosovo avait été entièrement confiée à la MINUK²⁰³. Par la suite, dans le cadre d'une initiative du Secrétaire général pour parvenir à un compromis, la Serbie et les Serbes du Kosovo ont déclaré qu'ils jugeraient acceptable un rôle opérationnel renforcé pour l'Union européenne dans le domaine de l'Etat de droit à condition que les activités en la matière soient entreprises sous l'autorité générale des Nations Unies, qui serait neutre du point de vue du statut²⁰⁴.

4.21. Dans son rapport au Conseil de sécurité du 12 juin 2008, le Secrétaire général a estimé «que le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de l'ONU serait que l'Union européenne joue un rôle opérationnel renforcé dans le domaine de l'Etat de droit sous les auspices des Nations Unies et sous la direction de [son] représentant spécial»²⁰⁵. Il entendait ainsi réorganiser la présence civile internationale au Kosovo après avoir constaté la nécessité concrète de reconfigurer la présence internationale de sorte à répondre aux besoins opérationnels actuels et naissants²⁰⁶.

4.22. Notons que le dernier règlement consigné au registre des documents officiels de la MINUK comme ayant été promulgué par la MINUK date du 14 juin 2008²⁰⁷, soit la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. La dernière directive administrative consignée au registre des documents officiels de la MINUK comme ayant été adoptée par la MINUK est également datée du 14 juin 2008²⁰⁸.

4.23. Dans son rapport du 15 juillet 2008, le Secrétaire général a indiqué que, compte tenu des changements profonds survenus au Kosovo, il avait décidé de poursuivre la reconfiguration de la présence civile internationale dans le cadre de la résolution 1244 (1999) et ainsi qu'exposé dans son rapport spécial au Conseil de sécurité, et qu'il avait demandé à la MINUK de coopérer avec l'Union européenne dans ce sens²⁰⁹. Dans son rapport du 24 novembre 2008, le Secrétaire général

²⁰³ S/PV.5839, p. 7 ; Pièce n° 119.

²⁰⁴ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, par. 12 ; Pièce n° 88.

²⁰⁵ *Ibid.*, par. 13.

²⁰⁶ *Ibid.*, par. 19. Au paragraphe 16, le Secrétaire général a de nouveau défini le rôle opérationnel renforcé de l'UE :

«L'Union européenne jouera un rôle opérationnel renforcé dans le domaine de l'Etat de droit au titre de la résolution 1244 (1999), sous l'autorité générale des Nations Unies. Au fil du temps, elle assumera des responsabilités opérationnelles croissantes dans les domaines de la police internationale, de la justice et des douanes dans l'ensemble du Kosovo. Il est entendu que la responsabilité internationale de l'ONU sera limitée à la mesure de son contrôle opérationnel effectif. La présence des Nations Unies sera chargée, entre autres fonctions qu'il reste à définir : a) d'exercer une surveillance et de présenter des rapports ; b) de faciliter, lorsque cela est nécessaire et possible, des arrangements concernant la participation du Kosovo à des accords internationaux ; c) de faciliter le dialogue entre Pristina et Belgrade au sujet de questions d'intérêt pratique ; et d) d'exercer des fonctions en ce qui concerne le dialogue sur l'application des dispositions spécifiées dans ma lettre à M. Tadić et évoquées dans ma lettre à M. Sejdiu.»

²⁰⁷ UNMIK/REG/2008/34 du 14 juin 2008 (relatif à la promulgation de la loi sur le complément et la modification de la loi sur l'inspection du travail adoptée par l'Assemblée du Kosovo) ; http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2008regs/RE2008_34.pdf

²⁰⁸ UNMIK/AD/2008/7 du 14 juin 2008 (appliquant le règlement n° 2006/25 de la MINUK relatif à un cadre réglementaire pour l'appareil judiciaire du Kosovo) ; http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2008ads/ADE2008_07.pdf

²⁰⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, par. 30 ; Pièce n° 89.

a constaté que le réaménagement était à la fois opportun et nécessaire pour que la MINUK puisse s'adapter comme il se doit à la situation sur le terrain²¹⁰.

4.24. Dans son rapport du 23 mars 2009, le Secrétaire général a fait remarquer que l'EULEX s'était déployée sans incident sur l'ensemble du territoire du Kosovo le 9 décembre 2008 et que, depuis lors, elle avait continué de renforcer sa présence, avec des effectifs se chiffrant actuellement à 1687 agents internationaux et 806 agents nationaux.

Il a déclaré :

«Outre la réorganisation en cours de la mission et le retrait progressif du personnel de la MINUK chargé de l'Etat de droit, la période considérée a été marquée par la prise en charge par EULEX des fonctions opérationnelles dans le secteur de l'Etat de droit. Cet effort coordonné a été mis en œuvre sans incident majeur de sécurité, et avec l'appui de Pristina et de Belgrade et de toutes les parties prenantes internationales. Il constitue une étape importante de l'implication internationale au Kosovo et un exemple positif de coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne.»²¹¹

4.25. Quant aux événements sur le terrain, le Secrétaire général a noté que la situation en matière de sécurité au Kosovo était demeurée stable dans l'ensemble et que les manifestations organisées à l'occasion de la célébration du premier anniversaire de la déclaration de l'indépendance s'étaient déroulées sans incident²¹². Il a également déclaré que, bien que de nombreux Serbes du Kosovo continuaient de rejeter l'autorité des institutions du Kosovo conformément à la politique officielle de Belgrade, ils étaient de plus en plus nombreux à demander des cartes d'identité, des permis de conduire et d'autres pièces officielles du Kosovo qui leur facilitaient la vie et leur permettaient de travailler et de se déplacer librement au Kosovo²¹³.

4.26. Ces indices d'une stabilité grandissante contrastent de manière frappante avec les conditions qui régnaient au Kosovo une décennie auparavant, au moment de l'adoption de la résolution 1244 (1999).

4.27. Dans le contexte de ces changements, le Royaume-Uni aborde, au chapitre 5, les principes juridiques en rapport avec la question portée devant la Cour. Au chapitre 6, ces principes sont appliqués aux faits exposés dans la présente partie en réponse à la question dont a été saisie la Cour.

²¹⁰ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, par. 50. Il a ajouté : «Celui-ci se déroule de manière transparente à l'égard de toutes les parties prenantes, et dans le respect de la position de stricte neutralité adoptée par l'ONU sur la question du statut du Kosovo.» ; Pièce n° 90.

²¹¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2009/149 du 17 mars 2009, par. 36 ; annexe 24. Ce rapport indique que l'EULEX avait commencé à remettre des rapports sur ses activités aux Nations Unies et comporte en annexe le premier de ces rapports. Le Secrétaire général a ajouté : «Celui-ci se déroule de manière transparente à l'égard de toutes les parties prenantes, et dans le respect de la position de stricte neutralité adoptée par l'ONU sur la question du statut du Kosovo».

²¹² *Ibid.*, par. 3, 9.

²¹³ *Ibid.*, par. 8.

PARTIE III

CHAPITRE 5

CREATION DES ETATS : ASPECTS GENERAUX

1. INTRODUCTION

5.1. Avant d'aborder la question posée à la Cour, il convient d'évoquer certains points généraux relatifs à la création des Etats. Ils forment le contexte juridique au regard duquel est appréciée la question posée²¹⁴. Il sera discuté de six points de cet ordre :

- la pertinence ou non des questions de légalité en vertu du droit interne, notamment le droit constitutionnel de l'Etat prédécesseur ;
- l'application du principe de l'intégrité territoriale ;
- la légalité ou non de la sécession en vertu du droit international général ;
- la pratique de la non reconnaissance coordonnée lorsque des normes fondamentales du droit international sont menacées ;
- la pertinence ou non de la reconnaissance par l'Etat prédécesseur et les Etats tiers dans d'autres cas ;
- la pertinence ou non de l'appartenance aux Nations Unies.

Leurs implications au regard du contexte de la demande d'avis consultatif seront abordées au chapitre 6.

2. NON PERTINENCE DU DROIT INTERNE

5.2. De manière générale, le caractère légal ou illégal d'un fait au plan *national* ne détermine pas sa conformité ou non au droit *international* ni sa capacité à produire des effets en vertu du droit *international*. Le droit international constitue un ordre juridique à part, qui dispose de ses propres critères de légalité et de validité et de normes autonomes pour déterminer les effets juridiques découlant du comportement d'autorités publiques.

5.3. Ce principe est reflété dans l'ensemble du droit international. A titre d'exemple, l'article 3 des articles sur la responsabilité de l'Etat, adoptés par la Commission du droit international et annexés à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale du 14 décembre 2001, dispose que :

²¹⁴ Il existe de nombreuses références sur la sécession, de qualité assez inégale. Il est notamment renvoyé aux divers avis d'expert soumis à la Cour suprême du Canada, réimprimés dans «*Self-Determination in International Law : Quebec and Lessons Learned*», Anne Bayefsky (Kluwer, The Hague, 2000). Aucun des experts consultés dans le cadre de cette affaire n'a estimé que la sécession était en soi illégale en vertu du droit international : J Crawford, «Response to Experts Reports of the Amicus Curiae», par. 9, p. 159, par. 13, p. 160 ; Thomas M Franck, «Opinion Directed at Question 2 of the Reference», par. 2.9, p. 78, «Opinion Directed at Response of Professor Crawford and Wildhaber», par.s 3-4, p. 179-180, par. 8, p. 181 ; Alain Pellet, «Legal Opinion on Certain Questions of International Law Raised by the Reference», par. 44, p. 122, «Legal Opinion on Certain Questions of International Law Raised by the Reference», p. 212 ; Malcolm Shaw, «Re : Order in Council PC 1996-1497 of 30 September 1996», par. 43, p. 136, «Observations Upon the Response of Professor Crawford to the Amicus Curiae's Expert Reports», par. 24, p. 221.

«La qualification du fait de l'Etat comme internationalement illicite relève du droit international. Une telle qualification n'est pas affectée par la qualification du même fait comme licite par le droit interne.»

5.4. De même, l'article 32, qui traite des conséquences d'un fait internationalement illicite, prévoit que : «L'Etat responsable ne peut pas se prévaloir des dispositions de son droit interne pour justifier un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de la présente partie.»

5.5. En accord avec cette approche générale, le droit international ne considère pas la légalité d'un acte de sécession en vertu du droit interne de l'Etat prédécesseur comme déterminant l'effet de cet acte sur le plan international. Dans la plupart des cas de sécession, bien sûr, le droit de l'Etat prédécesseur *n'aura pas été respecté* : cela est vrai de par la définition même de la sécession²¹⁵.

5.6. La conformité au droit de l'Etat prédécesseur ne constitue pas non plus une condition de reconnaissance de la déclaration d'indépendance par les Etats tiers si d'autres conditions de reconnaissance ont été remplies. La conformité aux exigences juridiques internes de l'Etat prédécesseur ne figure pas au nombre des conditions. Dans le cas contraire, la légalité internationale d'une sécession serait prédéterminée par l'appareil même du droit interne remis en question par les circonstances dans lesquelles survient la sécession.

5.7. Par ce même motif, l'autorité constitutionnelle de l'entité faisant sécession à proclamer son indépendance au sein de l'Etat prédécesseur n'est pas déterminante pour le droit international. Dans la plupart des cas, si ce n'est tous, les autorités provinciales ou régionales ne seront pas dotées de l'autorité constitutionnelle de faire sécession. L'acte de sécession n'est pas pour autant exclu. De plus, des institutions représentatives peuvent agir de manière légitime dans le but d'exprimer l'opinion de leurs électeurs, au-delà du champ des prérogatives déjà conférées.

3. LE PRINCIPE DE L'INTEGRITE TERRITORIALE

5.8. A la différence du droit interne de l'Etat prédécesseur, qui n'a aucun statut particulier dans le droit international, le principe de l'intégrité territoriale des Etats est un principe du droit international. Il est notamment exprimé à l'article 2, paragraphe 4, de la Charte des Nations Unies :

«L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

.....

4. Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.»

5.9. La protection de l'intégrité territoriale des Etats est une protection en termes de «relations internationales». Elle ne garantit pas la permanence d'un Etat dans la forme sous laquelle il existe à un moment donné. Elle ne s'applique pas non plus aux mouvements

²¹⁵ Dans les quelques cas (y compris celui de la RFSY) où la constitution de l'Etat prédécesseur prévoyait des dispositions expresses pour la séparation ou la sécession, ces dispositions n'ont en fait pas été respectées.

sécessionnistes survenant sur le territoire d'un Etat. De manière générale, le droit international n'interdit pas la séparation d'une partie du territoire d'un Etat qui découlerait de processus internes²¹⁶.

5.10. Pour formuler cette proposition en d'autres termes, bien que l'intégrité territoriale d'un Etat soit protégée en vertu du droit international, de manière générale cette protection n'est accordée que dans la mesure où l'emploi de la force et l'intervention par des Etats tiers sont concernés. Elle n'est pas accordée au point de fournir une garantie de l'intégrité du territoire de l'Etat par rapport à des événements internes susceptibles de mener, au fil du temps, à la dissolution ou à la réorganisation de l'Etat.

5.11. Cela ne signifie pas que le droit international *favorise* la division du territoire d'un Etat, ni, d'ailleurs, qu'il favorise les revendications des sécessionnistes. En fait, le droit international favorise l'intégrité territoriale des Etats dans l'intérêt de la stabilité et d'un règlement pacifique des conflits, y compris ceux survenant au sein d'un Etat. En vertu du droit international, les mouvements sécessionnistes, ou les peuples qu'ils affirment représenter, n'ont aucun droit légal à l'indépendance, en dehors du contexte spécifique de l'autodétermination des colonies. Le droit international vise à éviter la dissolution ou la division de ses sujets, mais pas au point de garantir que ces situations ne puissent jamais survenir.

4. LA SECESSION N'EST PAS, EN SOI, CONTRAIRE AU DROIT INTERNATIONAL

5.12. La sécession sous-entend une séparation unilatérale et non consensuelle d'une partie du territoire d'un Etat pour constituer un nouvel Etat. La revendication est habituellement présentée par le biais de déclarations adoptées par les dirigeants de l'entité faisant sécession, à savoir par le biais d'une «déclaration unilatérale d'indépendance»²¹⁷. Sur le plan historique, la sécession est une méthode qui a souvent été employée pour créer de nouveaux Etats. Il s'agissait, sans aucun doute, de la méthode la plus utilisée jusqu'à la première guerre mondiale, faisant l'objet d'un regain d'intérêt après 1989.

5.13. Il n'est pas surprenant que les Etats existants éprouvent en général une aversion pour la sécession. Cette aversion les a parfois conduits à adopter un discours suggérant l'illicéité de la sécession au regard du droit international. Bien sûr, les tentatives de sécession sont très certainement, comme nous l'avons déjà fait remarquer, contraires au droit local de l'Etat concerné. La déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 fut (à l'époque) considérée comme un acte de trahison en vertu du droit britannique. Mais, du point de vue du droit international, il n'existait et n'existe toujours aucune interdiction en soi de la sécession.

4.1. La sécession avant 1945

5.14. Il n'est guère nécessaire de rappeler, dans les temps qui ont suivi 1776, des événements comme la dissolution des empires espagnol et portugais en Amérique centrale et du Sud et la séparation de la Grèce ou de la Belgique. La création de ces nouveaux Etats s'accomplissait en général par le biais de guerres d'indépendance, ce qui donnait une importance toute particulière à la reconnaissance par les Etats tiers des entités faisant sécession.

²¹⁶ Dans des cas spécifiques, il est possible d'établir des garanties contre la séparation de certaines parties d'un Etat : voir, par exemple, à propos de Chypre, le traité de garantie, Londres, 16 août 1960, *UKTS* 1961 n° 5 ; 382 *UNTS* 3.

²¹⁷ Comme indiqué au chapitre 1 ci-dessus, le terme «unilatéral» a peu d'utilité dans ces cas. Les déclarations d'indépendance sont par définition des actes unilatéraux.

5.15. Le fait que le droit international acceptait ces situations de fait ne signifiait pas qu'il conférerait aux nouvelles entités un «droit» à devenir des Etats. Ce point a été précisé par le comité de juristes désignés par la Société des Nations pour répondre à la question de savoir si la revendication d'indépendance des îles Åland relevait de la compétence nationale de la Finlande. Dans son rapport de 1920, le comité a indiqué que :

«Le droit international positif ne reconnaît pas le droit de groupes nationaux, en tant que tels, à se séparer de l'Etat dont ils font partie par la simple expression d'un souhait, pas plus qu'il ne reconnaît le droit d'autres Etats à revendiquer une telle séparation. D'une manière générale, l'octroi ou le refus de ce droit à une partie de son peuple de décider de son propre destin politique en recourant au plébiscite ou à une autre méthode est un attribut exclusif et résolument acquis de la souveraineté de chaque Etat.»²¹⁸

5.16. La Commission des rapporteurs a par la suite formulé la recommandation suivante :

«Octroyer à des minorités, qu'elles soient linguistiques ou religieuses, ou à toute partie d'une population, le droit de se retirer de la communauté à laquelle elles appartiennent, parce que tel est leur souhait ou leur bon plaisir, reviendrait à détruire l'ordre et la stabilité établis dans les Etats et à introduire l'anarchie dans la vie internationale ; cela reviendrait à soutenir une théorie incompatible avec l'idée même que l'Etat constitue une unité territoriale et politique.»²¹⁹

5.17. Mais affirmer que le droit international ne comporte pas de droit à faire sécession est une chose, affirmer que la sécession est *contraire* au droit international ou qu'elle est impossible d'un point de vue juridique en est une autre. Les entités faisant sécession ne se prévalaient pas du droit international comme leur octroyant un droit à l'indépendance. Toutefois, le droit international était suffisamment souple pour admettre ces situations, une fois qu'elles avaient atteint la stabilité et l'efficacité nécessaires, de sorte qu'il était pratiquement exclu que l'ancien Etat réaffirme sa souveraineté de quelque manière que ce soit.

4.2. Pertinence de la Charte des Nations Unies

5.18. L'article 1, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies dispose que l'un des objectifs de l'Organisation est de :

«développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde».

5.19. L'article 55 dispose que :

«En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

²¹⁸ Rapport du comité des juristes, *LNOJ*, supplément spécial n° 3 (1920), p. 5-6.

²¹⁹ Rapport de la commission des rapporteurs du 16 avril 1921, document B7/21/68/106[VII] du Conseil de la SdN, p. 27-28.

- a) Le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;
- b) La solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ;
- c) Le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.»

5.20. L'article 80 de la Charte énonce que les territoires et peuples sous mandat conservent l'ensemble de leurs droits précédents jusqu'à ce qu'un accord sur leur statut final soit conclu ou jusqu'à leur placement sous le régime de tutelle.

5.21. Le principe d'autodétermination a été clairement exprimé comme un droit de tous les pays et peuples coloniaux par la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale²²⁰.

5.22. La portée de ce principe d'autodétermination des colonies n'a pas uniquement été assimilée à l'indépendance. Dans la résolution 1541, l'Assemblée générale a indiqué les possibilités découlant de l'application du principe à un territoire :

- «a) quand il est devenu Etat indépendant et souverain ;
- b) quand il s'est librement associé à un Etat indépendant ; ou
- c) quand il s'est intégré à un Etat indépendant»²²¹.

5.23. De même, la déclaration touchant les relations amicales parlait de «tout statut politique» exprimant la libre volonté du peuple concerné²²². En pratique, l'indépendance était l'issue normale du processus d'autodétermination.

5.24. Au titre de la Charte des Nations Unies, le processus de décolonisation a été mis en œuvre et presque terminé, avec pour résultat la création de plus de 100 Etats. Le principe d'autodétermination, qui a aujourd'hui évolué vers un principe juridique, a joué un rôle important dans ce processus, comme l'a constaté la Cour dans son avis sur la Namibie :

«Dans le domaine auquel se rattache la présente procédure, les cinquante dernières années ont marqué, comme il est dit plus haut, une évolution importante. Du fait de cette évolution, il n'y a guère de doute que la «mission sacrée de civilisation» avait pour objectif ultime l'autodétermination et l'indépendance des peuples en cause.»²²³

²²⁰ A/RES/1514 (XV) du 14 décembre 1960.

²²¹ A/RES/1541 (XV) du 15 décembre 1960, principe VI.

²²² A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970.

²²³ *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, ordonnance du 29 janvier 1971, C.I.J. Recueil 1971, p. 16-31, par. 53.*

5.25. Il n'est pas nécessaire de retracer les étapes par lesquelles le principe d'autodétermination s'est développé au travers des institutions des régimes du mandat et de la tutelle ainsi que de la pratique des Nations Unies en vertu du chapitre XI de la Charte. La Cour a elle-même évoqué certains de ces développements en de nombreuses occasions, leur accordant de l'importance sur le plan juridique. Dans l'affaire *Sahara occidental*, la Cour a défini le principe d'autodétermination en termes de «nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples»²²⁴. Dans l'affaire *Timor oriental*, elle a estimé qu'il «n'y a rien à redire» à l'affirmation selon laquelle «le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel qu'il s'est développé à partir de la Charte et de la pratique de l'Organisation des Nations Unies, est un droit opposable *erga omnes*»²²⁵. Ce point a été réaffirmé dans l'avis consultatif émis par la Cour sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé²²⁶.

5.26. Mais les processus de décolonisation en cause de différentes manières dans les affaires citées ont laissé ouverte la possibilité, qui existait au titre du droit et de la pratique passés, qu'une sécession survienne, dans des circonstances spéciales, dans des Etats indépendants et indépendamment de l'application des chapitres XI et XII de la Charte. Plus de 20 nouveaux Etats sont nés depuis 1945 en dehors du contexte colonial, par le biais de la sécession pour certains d'entre eux.

5.27. Les termes employés par les Etats pour condamner certains cas de sécession ne supposent pas l'existence d'une interdiction *générale* en vertu du droit international. Adoptée en réponse à la prétendue déclaration d'indépendance du Katanga par rapport au Congo, la résolution 169 (1961) du Conseil de sécurité, «réprouv[ant] énergiquement» la sécession, déclare que :

«toutes les activités sécessionnistes dirigées contre la République du Congo sont contraires à la loi fondamentale et aux décisions du Conseil de sécurité et exige expressément que les activités de cette nature actuellement menées au Katanga cessent immédiatement»²²⁷.

5.28. Dans le cas de la Rhodésie du Sud, le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions condamnant le régime de Smith, un «régime minoritaire raciste illégal»²²⁸ qui avait usurpé le pouvoir²²⁹. Le Conseil a estimé que la déclaration unilatérale d'indépendance n'avait «aucune validité légale» puisqu'elle était considérée comme un «acte de rébellion» par le Royaume-Uni, la puissance coloniale²³⁰.

5.29. On ne peut déduire de ces termes aucune règle *générale* du droit international interdisant la sécession. Ces résolutions n'ont pas clairement exprimé une règle générale mais se sont attachées à des aspects particuliers de ces affaires, que nous aborderons plus en détail un peu plus loin. Par ailleurs, affirmer qu'une entité faisant sécession agit de façon illicite au regard du

²²⁴ Avis consultatif sur le Sahara occidental, *C.I.J. Recueil 1975*, p. 12-33, par. 59.

²²⁵ Timor oriental (Portugal c. Australie), *arrêt*, *C.I.J. Recueil 1995*, p. 90-102, par. 29.

²²⁶ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 136-199, par. 155-156.

²²⁷ S/RES/169 (1961) du 24 novembre 1961, par. 8.

²²⁸ S/RES/216 (1965) du 12 novembre 1965, par. 2.

²²⁹ S/RES/217 (1965) du 20 novembre 1965, par. 3.

²³⁰ *Ibid.*, préambule.

droit international revient à reconnaître une certaine forme de subjectivité internationale à l'entité alors que l'objet de ces condamnations, dans les affaires citées, est le refus d'un statut, quel qu'il soit.

4.3. «Autodétermination à valeur de réparation»

5.30. La résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, la déclaration touchant les relations amicales, comprend au paragraphe 7 de son cinquième principe la déclaration suivante :

«Rien 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 Etat 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.»

5.31. Cette disposition a été réaffirmée dans la déclaration de Vienne de 1993, adoptée lors de la conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme. La déclaration dispose que :

«En application de la déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, ce qui précède ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'Etats souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune.»²³¹

5.32. Dans le renvoi relatif à la sécession du Québec, la Cour suprême du Canada, après avoir mentionné ces déclarations, a constaté que :

«Plusieurs commentateurs ont en outre affirmé que le droit à l'autodétermination peut, dans un troisième cas, fonder un droit de sécession unilatérale. Bien que ce troisième cas ait été décrit de plusieurs façons, il repose sur l'idée que, lorsqu'un peuple est empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'interne, il a alors droit, en dernier recours, de l'exercer par la sécession.

.....

Bien qu'on ne sache pas encore avec certitude si cette troisième thèse reflète réellement une norme juridique internationale établie, il est inutile pour les fins du présent renvoi d'en décider. Même en supposant que cette troisième situation puisse créer un droit de sécession unilatérale en vertu du droit international, on ne peut affirmer que le contexte québécois actuel s'en rapproche.»²³²

²³¹ Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme, déclaration et programme d'action de Vienne, 25 juin 1993, 32 *ILM* 1661 (1993), p. 1665.

²³² Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 134-135.

4.4. Conclusion

5.33. Pour résumer, le droit international favorise l'intégrité territoriale des Etats. En dehors du contexte de l'autodétermination, qui se limite normalement aux situations d'ordre colonial ou à celles impliquant une occupation étrangère, il ne confère aucun «droit à faire sécession». Mais, en général, il n'interdit pas non plus la sécession ou la séparation, ni ne garantit l'unité des Etats prédécesseurs face à des mouvements internes entraînant la séparation ou l'indépendance avec l'aide des peuples concernés.

5. PERTINENCE DE LA PRATIQUE COORDONNEE DE NON RECONNAISSANCE DANS CERTAINS CAS

5.34. La phrase qui clôt le paragraphe précédent comporte la locution qualificative «en général». Cela s'explique par le fait qu'il peut survenir des cas dans lesquels se pose la question de l'illicéité de la séparation ou de la sécession d'un Etat au regard du droit international, ces situations pouvant en effet toucher à des questions fondamentales. Il peut s'agir d'une agression ou d'une intervention externe, ou encore d'une violation généralisée des droits de l'homme fondamentaux. Pendant la période de la Charte, la réponse à ces situations a en partie été la non reconnaissance générale, concertée et dans certains cas rendue obligatoire par le Conseil de sécurité agissant en vertu des chapitres VI ou VII de la Charte. Dans ces situations, la non reconnaissance collective est un moyen d'empêcher le développement et la renforcement de situations illicites en vertu du droit international, y compris les situations de sécession ou d'un autre ordre touchant au statut du territoire.

5.35. La pratique du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale a été de demander aux Etats de ne pas reconnaître les situations territoriales soulevant des questions d'illicéité fondamentales au regard du droit international. Mais en aucun cas le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale n'a fondé sa démarche sur une illicéité en soi de la sécession en vertu du droit international. Dans chaque situation, l'illicéité et la non reconnaissance qui en a découlé résultaient d'une appréciation de la gravité des circonstances et de la menace qu'elles représentaient pour la paix et la sécurité internationales, à la lumière des principes fondamentaux applicables. Nous allons en faire la démonstration avec le bref exposé qui suit.

5.1. Katanga

5.36. Rappelons que la situation au Katanga a occasionné une importante intervention étrangère, l'emploi de mercenaires et d'autres menaces extérieures à l'encontre du Congo nouvellement indépendant (désormais appelé «République démocratique du Congo») ²³³. Le Conseil de sécurité a répondu à la sécession du Congo par le Katanga en «rejetant entièrement l'allégation selon laquelle le Katanga serait une «nation souveraine indépendante» ²³⁴. Comme indiqué au point 5.27 ci-dessus, il avait par ailleurs déclaré que les activités sécessionnistes menées au Katanga étaient contraires à la loi fondamentale du Congo et aux résolutions du Conseil de sécurité et demandé à ce qu'elles cessent immédiatement ²³⁵. Bien que le Conseil de sécurité n'ait pas expressément appelé à une non reconnaissance du Katanga, le refus d'accorder le statut d'Etat au Katanga était implicitement formulé par le libellé de la résolution 169 (1961).

²³³ La Cour a eu l'occasion d'examiner certains aspects de la réponse des Nations Unies à la situation au Congo dans son avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies*, C.I.J. Recueil 1962, p. 151, p. 175-179.

²³⁴ S/RES/169 (1961) du 24 novembre 1961, préambule.

²³⁵ S/RES/169 (1961) du 24 novembre 1961, par. 8.

5.2. Rhodésie du Sud

5.37. Dans le cas de la Rhodésie du Sud, le Conseil de sécurité a appelé à une non reconnaissance de la déclaration d'indépendance du régime de Smith, qui avait été proclamée d'une manière qui non seulement violait les lois du Royaume-Uni mais était aussi illicite au regard du droit international. Son illicéité internationale découlait de violations du droit à l'autodétermination du peuple de la Rhodésie du Sud dans son ensemble et de la discrimination raciale inhérente à la domination par une petite minorité blanche²³⁶.

5.38. Le Conseil a donc appelé à la non reconnaissance du «régime illégal» de Ian Smith²³⁷. Cette mesure a été conjuguée aux sanctions économiques formulées dans la résolution 216 (1965). Le Conseil a adopté d'autres résolutions relatives à la situation en Rhodésie du Sud, et dans la résolution 277 (1970), agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, le Conseil a demandé aux Etats de ne pas reconnaître le statut de la Rhodésie du Sud et de traiter comme nuls et non avenues les actes adoptés par ce régime²³⁸.

5.39. Au travers de ces résolutions, le Conseil de sécurité a clairement exprimé les conséquences du devoir de non reconnaissance. Il a été demandé aux Etats de ne pas entretenir de relations diplomatiques ou économiques avec la Rhodésie du Sud²³⁹, de retirer toute représentation consulaire et commerciale²⁴⁰, de ne pas reconnaître les passeports délivrés par les autorités de la Rhodésie du Sud²⁴¹, de ne pas pomper ou livrer de pétrole²⁴², de ne pas importer ou exporter des produits de la Rhodésie du Sud²⁴³, de ne pas reconnaître le «règlement interne» et, par conséquent, de considérer comme nulles et non avenues les «prétendues» élections organisées par le régime et de ne pas reconnaître les autorités élues²⁴⁴. Le Conseil a également demandé aux Etats de refuser au régime toute participation à des organisations internationales en rejetant toute demande visant à acquérir la qualité de membre et de veiller à son exclusion de toutes les organisations où elle était

²³⁶ S/RES/232 (1966) du 16 décembre 1966, par. 4 ; S/RES/318 (1972) du 28 juillet 1972, par. 1 ; S/RES/328 (1973) du 10 mars 1973, par. 3 ; S/RES/411 (1977) du 30 juin 1977, préambule ; S/RES/424 (1978) du 17 mars 1978, préambule.

²³⁷ S/RES/216 (1965) du 12 novembre 1965, par. 2 ; S/RES/217 (1965) du 20 novembre 1965, par. 6 ; S/RES/277 (1970) du 18 mars 1970, par. 2.

²³⁸ S/RES/277 (1970) du 18 mars 1970, par. 3.

²³⁹ S/RES/217 (1965) du 20 novembre 1965, par. 6 ; S/RES/232 (1966) du 16 décembre 1966 ; S/RES/277 (1970) du 18 mars 1970, par. 9 ; S/RES/318 (1972) du 28 juillet 1972, par. 5 ; S/RES/333 (1973) du 22 mai 1973, par. 3.

²⁴⁰ S/RES/253 (1968) du 29 mai 1968, par. 10 ; S/RES/277 (1970) du 18 mars 1970, par. 9.

²⁴¹ S/RES/253 (1968) du 29 mai 1968, par. 5.

²⁴² S/RES/221 (1966) du 9 avril 1966.

²⁴³ S/RES/232 (1966) du 16 décembre 1966, interdisant l'importation «d'amiante, de minerai de fer, de chrome, de fonte, de sucre, de tabac, de cuivre, de viande et de produits carnés et de cuirs et peaux» en provenance de Rhodésie du Sud, au par. 2, sous *a*). Voir également S/RES/253 (1968) du 29 mai 1968 ; S/RES/333 (1973) du 22 mai 1973, par. 4.

²⁴⁴ S/RES/423 (1978) du 14 mars 1978, par. 2 ; S/RES/445 (1979) du 8 mars 1979, par. 6 ; S/RES/448 (1979) du 30 avril 1979.

représentée d'une manière ou d'une autre²⁴⁵. Ces demandes ont été entièrement appuyées par l'Assemblée générale, qui a d'ailleurs demandé instamment des mesures encore plus strictes²⁴⁶.

5.3. Bantoustans d'Afrique du Sud

5.40. Entre les années 1970 et 1980, l'Afrique du Sud a prétendu donner l'indépendance à quatre des dix bantoustans établis sur son territoire : le Transkei²⁴⁷, le Bophuthatswana²⁴⁸, le Venda²⁴⁹ et le Ciskei²⁵⁰. Le Conseil de sécurité a appelé à la non reconnaissance des bantoustans, partant du principe que leur instauration était incompatible avec le droit à l'autodétermination du peuple sud-africain dans son ensemble²⁵¹.

5.41. Dans le cas du Transkei, premier «homeland» à se voir accorder l'indépendance, le Conseil de sécurité a suivi les recommandations de l'Assemblée générale en condamnant l'instauration des bantoustans, et a demandé la non reconnaissance de l'Etat «prétendument» indépendant du Transkei²⁵². Dans d'autres résolutions, le Conseil a d'une manière générale condamné la politique de création de bantoustans²⁵³, faisant de son démantèlement une «mesure indispensable au plein exercice du droit à l'autodétermination» du peuple sud-africain dans son ensemble²⁵⁴.

5.42. Le président du Conseil de sécurité, en réponse à l'indépendance du Venda, a affirmé, au nom du Conseil, que :

«Le Conseil de sécurité condamne la proclamation de la prétendue «indépendance» du Venda et la déclare totalement dépourvue de validité. Cette mesure du régime sud-africain, après des proclamations analogues concernant le Transkei et le Bophuthatswana, qui ont été dénoncés par la communauté internationale, a pour but de diviser et de spolier le peuple africain, et de créer des Etats-clients placés sous sa domination, afin de perpétuer l'apartheid. Elle aggrave encore la situation dans la région et entrave les efforts internationaux visant à des solutions justes et durables.

Le Conseil de sécurité demande à tous les gouvernements de refuser toute forme de reconnaissance aux bantoustans prétendument «indépendants» ; de s'abstenir

²⁴⁵ S/RES/277 (1970) du 18 mars 1970, par. 12, 13.

²⁴⁶ Voir par exemple A/RES/2379 (XXIII) du 25 octobre 1968 ; A/RES/2383 (XXIII) du 7 novembre 1968 ; A/RES/2508 (XXIV) du 21 novembre 1969 ; A/RES/2652 (XXV) du 3 décembre 1970 ; A/RES/2769 (XXVI) du 22 novembre 1971 ; A/RES/2945 (XXVII) du 7 décembre 1972 ; A/RES/3115 (XXVIII) du 12 décembre 1973 ; A/RES/3297 (XXIX) du 13 décembre 1974 ; A/RES/3396 (XXX) du 21 novembre 1975 ; A/RES/31/7 du 5 novembre 1976 ; A/RES/32/116 du 16 décembre 1977 ; A/RES/33/38 du 13 décembre 1978 ; A/RES/34/192 du 18 décembre 1979.

²⁴⁷ Loi de 1976 sur le statut du Transkei (loi n° 100 de 1976), 15 *ILM* 1175 (1976).

²⁴⁸ Loi de 1977 sur le statut du Bophuthatswana (loi n° 89 de 1977).

²⁴⁹ Loi de 1979 sur le statut du Venda (loi n° 107 de 1979).

²⁵⁰ Loi de 1981 sur le statut du Ciskei (loi n° 110 de 1981).

²⁵¹ S/RES/473 (1980) du 13 juin 1980, par. 4 ; S/RES/554 (1984) du 17 août 1984, par. 4 ; S/RES/556 (1984) du 23 octobre 1984, par. 4, 6.

²⁵² S/RES/402 (1976) du 22 décembre 1976, par. 1.

²⁵³ S/RES/417 (1977) du 31 octobre 1977, par. 2 [correct : 3], sous *f*.

²⁵⁴ S/RES/556 (1984) du 23 octobre 1984, par. 4, 6.

de toutes relations avec eux ; de refuser les documents de voyage qu'ils auront délivrés ; et demande instamment aux gouvernements des Etats Membres de prendre des mesures effectives pour empêcher toutes les personnes, sociétés et autres institutions soumises à leur bantoustans prétendument indépendants.»²⁵⁵

5.43. Ces demandes ont été une nouvelle fois entièrement appuyées par l'Assemblée générale²⁵⁶.

5.4. Namibie

5.45. De même, le Conseil de sécurité a demandé la non reconnaissance de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie, après que l'Assemblée générale a mis fin au mandat sur le territoire²⁵⁷. La présence continue de l'Afrique du Sud sur le territoire constituait une violation du droit à l'autodétermination du peuple namibien²⁵⁸. Dans la résolution 264 (1969), le Conseil a réitéré la décision de l'Assemblée générale de mettre fin au mandat de l'Afrique du Sud sur le Sud-Ouest africain et a déclaré illégale la présence continue de l'Afrique du Sud sur le territoire²⁵⁹. Par la suite, il a demandé à tous les Etats de «s'abstenir de toute relation avec le Gouvernement sud-africain agissant prétendument au nom du territoire de Namibie»²⁶⁰ et a déclaré illégales et invalides toutes les mesures prises par l'Afrique du Sud²⁶¹.

5.46. Dans la résolution 283 (1970), le Conseil de sécurité a adopté une politique de non reconnaissance, priant les Etats de s'abstenir de toutes relations avec l'Afrique du Sud qui supposeraient qu'ils reconnaissent l'autorité du gouvernement sur la Namibie, leur demandant d'adresser au Gouvernement sud-africain une déclaration formelle indiquant qu'ils ne reconnaissent pas son autorité sur la Namibie et que la présence continue de l'Afrique du Sud sur le territoire était illégale²⁶².

5.47. Dans le document «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, la Cour internationale de Justice a confirmé l'illégalité de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie et a estimé que les résolutions du Conseil de sécurité étaient contraignantes en vertu de l'article 25 de la Charte²⁶³. Elle a donc confirmé la demande de non reconnaissance, en

²⁵⁵ S/13549 du 21 septembre 1979, 2168^e séance. Des déclarations similaires ont été faites concernant l'indépendance du Ciskei : Déclaration du président du Conseil de sécurité, au nom du Conseil, concernant la proclamation de l'Etat «indépendant» du Ciskei, S/14794 du 15 décembre 1981.

²⁵⁶ Voir par exemple pour le Transkei : A/RES/2775E (XXVI) du 29 novembre 1971 ; A/RES/2923E (XXVII) du 15 novembre 1972 ; A/RES/3151G (XXVIII) du 14 décembre 1973 ; A/RES/3324E (XXIX) du 16 décembre 1974 ; 2411D (XXX) du 28 novembre 1975 ; A/RES/31/6A du 26 octobre 1976 ; pour le Bophuthatswana : A/RES/32/105N du 14 décembre 1977 ; pour le Venda : A/RES/34/93G du 12 décembre 1979 ; pour le Ciskei : A/RES/36/172A du 17 décembre 1981.

²⁵⁷ S/RES/264 (1969) du 20 mars 1969, par. 1.

²⁵⁸ S/RES/276 (1970) du 30 janvier 1970, préambule ; S/RES/283 (1970) du 29 juillet 1970, préambule.

²⁵⁹ S/RES/264 (1969) du 20 mars 1969, par. 2.

²⁶⁰ S/RES/269 (1969) du 12 août 1969, par. 7 ; S/RES/276 (1970).

²⁶¹ S/RES/276 (1970) du 30 janvier 1970, par. 2.

²⁶² S/RES/283 (1970) du 29 juillet 1970.

²⁶³ *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*, C.I.J. Recueil 1971, p. 16, aux p. 52-53, par. 113-116.

précisant les conséquences découlant de celle-ci²⁶⁴. La Cour a estimé que les Etats Membres ont l'obligation de :

«reconnaître l'illégalité de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie et le défaut de la validité des mesures prises par elle au nom de la Namibie, et ... de s'abstenir de tous actes et en particulier de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain qui impliqueraient la reconnaissance de la légalité de cette présence et de cette administration, ou qui constitueraient une aide ou une assistance à cet égard»²⁶⁵.

5.5. République turque de Chypre nord

5.48. La République turque de Chypre nord a été créée suite aux hostilités survenues à Chypre et à l'invasion par la Turquie en 1974. En 1983, le Conseil de sécurité a déclaré que la RTCN était «juridiquement nulle» et a demandé aux Etats «de ne pas reconnaître d'autre Etat chypriote que la République de Chypre»²⁶⁶.

5.6. Koweït

5.49. L'occupation du Koweït par l'Irak et la prétendue annexion du territoire à l'Irak ont été condamnées par le Conseil de sécurité. Le Conseil a demandé la non reconnaissance de l'annexion dans plusieurs résolutions et a accompagné cette politique de non reconnaissance d'un ensemble de sanctions, notamment des blocus et embargos.

5.50. La résolution 661 (1990), adoptée avant l'annexion du Koweït, priait tous les Etats «de ne reconnaître aucun régime mis en place par la puissance occupante»²⁶⁷. Dans la résolution 662 (1990), adoptée après la prétendue annexion, le Conseil a demandé «à tous les Etats, organisations internationales et institutions spécialisées de ne pas reconnaître cette annexion et de s'abstenir de toute mesure et de tout contact qui pourraient être interprétés comme une reconnaissance implicite de l'annexion»²⁶⁸. Il a par la suite réaffirmé que l'annexion était nulle et non avenue²⁶⁹.

6. PERTINENCE DE LA RECONNAISSANCE PAR L'ETAT PREDECESSEUR ET LES ETATS TIERS

5.51. Il n'est recouru à la pratique de la non reconnaissance collective que dans des cas très limités et uniquement pour des raisons valables et caractérisées. Son principe est d'empêcher qu'une reconnaissance générale et une participation simultanée aux relations internationales ne consolident un statut alors que des valeurs ou des normes fondamentales du droit international sont menacées. En revanche, en l'absence d'une mesure collective de la communauté internationale, la situation est soumise à l'appréciation de chaque Etat, dont il découle sa manière d'aborder ses relations d'Etat à Etat avec la nouvelle entité d'ouvrir des relations diplomatiques et/ou d'établir une reconnaissance formelle.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 55, par. 122-127.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 58, par. 133, point 2.

²⁶⁶ S/RES/541 (1983) du 18 novembre 1983, par. 7 ; S/RES/550 (1984) du 11 mai 1984, par. 3.

²⁶⁷ S/RES/661 (1990) du 6 août 1990, par. 9 b).

²⁶⁸ S/RES/662 (1990) du 9 août 1990, par. 2.

²⁶⁹ S/RES/664 (1990) du 18 août 1990, par. 3.

5.52. Lorsque la sécession survient, l'Etat faisant sécession et l'Etat prédécesseur doivent régler un certain nombre de problèmes. La sécession entraîne habituellement une série de revendications et de contre-revendications portant sur la propriété, la succession, etc. On ne peut considérer que l'existence de ces problèmes non résolus exclut la reconnaissance par les Etats tiers lorsque l'indépendance du nouvel Etat apparaît manifestement comme la seule solution pour l'avenir.

5.53. Le cas de la Yougoslavie offre un bon exemple en termes de pratique de la reconnaissance. Au départ, il a été considéré que la situation se rapportait aux déclarations unilatérales d'indépendance faites par certaines des républiques constituant la RFSY. Mais lorsqu'il est apparu que la fédération était en train de se dissoudre, de nombreux Etats tiers ont reconnu les républiques qui avaient déclaré leur indépendance. Les tiers, et pour finir toutes les parties concernées, sont parvenus à la conclusion que la dissolution de la SFRY était un fait et ont agi en conséquence. Dès lors, cette qualification des faits, longtemps rejetée par Belgrade, a influé sur la gestion de la situation.

5.54. Pour résumer, si la non reconnaissance collective a de l'importance, sur le plan juridique, pour refuser l'octroi d'un statut à l'entité en question, la reconnaissance générale est tout autant importante pour confirmer le statut. Puisqu'elle est en général accordée au coup par coup, la reconnaissance par tout ou partie des Etats peut s'étendre sur une longue période. En revanche, la pratique de la non reconnaissance collective, qui a été maintenue et mise en œuvre parfois à l'unanimité et sur de longues périodes, ne laisse aucun doute dans des cas comme ceux dont il est question ci-dessus.

7. L'APPARTENANCE AUX NATIONS UNIES N'EST PAS UNE CONDITION PREALABLE A LA QUALITE D'ETAT

5.55. L'article 4 de la Charte des Nations Unies dispose que :

«1. Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.

2. L'admission comme Membres des Nations Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.»

5.56. Pour qu'une entité puisse être admise comme membre des Nations Unies, elle doit avoir la qualité d'Etat et remplir les autres conditions de l'article 4. Cette décision est prise par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

5.57. La qualité de Membre des Nations Unies n'est pas une condition à la qualité d'Etat, au contraire. Comme l'a indiqué la Cour dans son avis consultatif sur l'admission d'un Etat aux Nations Unies :

«Les conditions prescrites sont donc au nombre de cinq : il faut 1) être un Etat ; 2) être pacifique ; 3) accepter les obligations de la Charte ; 4) être capable de remplir lesdites obligations ; 5) être disposé à le faire.»²⁷⁰

5.58. L'acte d'admission aux Nations Unies n'équivaut pas non plus à une reconnaissance individuelle par les Etats. Une résolution de l'Assemblée générale qui admet un Etat aux Nations Unies constitue un acte de l'Organisation. En revanche, la reconnaissance est un acte unilatéral par lequel un Etat reconnaît qu'une entité a rempli les conditions attachées à la qualité d'Etat.

5.59. Pendant la conférence de San Francisco, la délégation norvégienne a proposé de modifier le texte de Dumbarton Oaks afin que la nouvelle organisation soit habilitée à recommander une reconnaissance collective. Sa proposition n'a toutefois pas été adoptée²⁷¹. En 1950, le Secrétaire général a affirmé que :

«[L]'Organisation des Nations Unies n'a aucune autorité pour reconnaître soit un nouvel Etat, soit un nouveau gouvernement pour un Etat existant. Pour instituer la règle de la reconnaissance collective par les Nations Unies, il faudrait, soit apporter un amendement à la Charte, soit conclure un traité auquel adhéreraient tous les Etats Membres.»²⁷²

5.60. La qualité de Membre des Nations Unies est donc la preuve que le membre est un Etat. Mais elle n'en est pas constitutive.

8. CONCLUSION

5.61. Pour résumer, le droit international n'octroie pas aux entités situées au sein d'un Etat un quelconque droit de séparation, que ce soit par le biais d'une déclaration d'indépendance ou de toute autre manière. Mais il ne garantit pas non plus l'intégrité territoriale de l'Etat face à des événements internes susceptibles d'entraîner une séparation ou même une dissolution. En l'absence d'une illégalité internationale caractérisée entraînant une non reconnaissance collective, le droit international n'autorise pas ni n'interdit la sécession.

²⁷⁰ *Admission d'un Etat aux Nations Unies (Charte, art. 4), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1948, p. 57, à la page 62.*

²⁷¹ Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Modifications et observations à propos des propositions de Dumbarton Oaks, soumis par la délégation norvégienne, 4 mai 1945, doc. 2, G/7, n. 1), p. 2-3.

²⁷² Mémoire sur l'aspect juridique des problèmes que pose la représentation auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/1466 du 9 mars 1950.

CHAPITRE 6

LA DECLARATION D'INDEPENDANCE DU KOSOVO N'ETAIT PAS INCOMPATIBLE AVEC LE DROIT INTERNATIONAL

1. UNE REPONSE SIMPLE A LA QUESTION

6.1. La conclusion formulée au point 5.61 ci-avant a des répercussions sur la question posée par l'Assemblée générale. La question est la suivante :

«La déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?»

6.2. Comme nous l'avons vu, le droit international, d'une manière générale, n'interdit pas ni n'autorise une ou des institutions données d'un territoire, quelles qu'elles soient, à déclarer l'indépendance. Aucune exception à ce précepte général n'est applicable en l'espèce.

6.3. L'historique de la rédaction de la résolution 63/3 de l'Assemblée générale a été repris au chapitre 1 ci-dessus. Le Royaume-Uni a souligné certaines des difficultés liées à la formulation de la question dans sa note du 2 octobre 2008²⁷³. Les partisans de la demande ont refusé d'y apporter quelque modification que ce soit²⁷⁴.

6.4. Dans ces circonstances, le Royaume-Uni juge qu'il serait opportun d'apporter une réponse littérale à la question posée par l'Assemblée générale. Par conséquent, le Royaume-Uni estime qu'il apporterait une réponse complète et suffisante à la question dont a été saisie la Cour en disant que le droit international ne traite pas de la licéité des déclarations d'indépendance en elle-même et que, dès lors, la déclaration d'indépendance faite par le Kosovo n'est pas incompatible avec le droit international.

6.5. Il est bien entendu constant que la Cour est habilitée à interpréter et à reformuler la question posée si elle estime que cela est nécessaire pour qu'elle donne un avis pertinent à l'organe à l'origine de la demande²⁷⁵. En l'espèce, il n'appartient pas au Royaume-Uni de proposer une reformulation de la question. Sans prendre position sur l'opportunité d'une reformulation de la question par la Cour, le Royaume-Uni expose dans les parties qui suivent du présent chapitre son opinion quant à l'objet qui sous-tend la demande. Ce faisant, nous proposons de commencer par la question de savoir si la déclaration d'indépendance était exclue par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ou par toute décision ultérieure du Conseil de sécurité adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte.

²⁷³ A/63/461 du 2 octobre 2008 ; Pièce n° 5.

²⁷⁴ Voir ci-dessus, par. 1.3-1.6, chap. 1.

²⁷⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 136, aux p. 153-154, par. 38 (renvois aux affaires précédentes supprimés).

2. LA DECLARATION D'INDEPENDANCE N'ETAIT PAS EXCLUE PAR LA RESOLUTION 1244 (1999) OU TOUTE DECISION ULTERIEURE DU CONSEIL DE SECURITE

6.6. Ni la résolution 1244 (1999) ni toute décision ultérieure du Conseil de sécurité n'excluait la déclaration d'indépendance du Kosovo. La résolution 1244 (1999) donnait mandat à la MINUK pour faciliter un cadre dans lequel un règlement définitif sur le statut du Kosovo serait trouvé, mais ne fixait pas de résultat précis à atteindre. Le règlement définitif envisagé devait être en accord avec les intérêts du peuple du Kosovo et avec la paix et la sécurité internationales. La résolution avait pour but de :

«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»²⁷⁶.

6.7. En outre, en dépit du fait qu'il soit habilité, en vertu de la Charte, à intervenir et à appeler à la non reconnaissance du Kosovo ou même à l'imposer (pratique qui s'est développée au sein du Conseil dans le contexte d'accords territoriaux illégaux), le Conseil de sécurité n'a pris aucune mesure de cet ordre en ce qui concerne la déclaration d'indépendance du Kosovo.

2.1. La résolution 1244 (1999)

6.8. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 3 du présent exposé, la résolution 1244 (1999) autorisait la mise en place d'une présence internationale incluant des composantes civile (MINUK) et militaire (KFOR) sur le territoire du Kosovo pour que les habitants de la région puissent de nouveau vivre en paix et pour ouvrir la voie à un règlement définitif sur le statut du Kosovo.

6.9. En effet, la résolution 1244 (1999) a créé une nouvelle situation au Kosovo, qui devait durer jusqu'à ce qu'un règlement définitif sur le statut du Kosovo fût trouvé. La résolution, tout en soulignant la nécessité d'un règlement définitif, restait muette sur le contenu de celui-ci, ce qu'ont reconnu des représentants du Conseil de sécurité lors des débats sur la résolution et dans des documents ultérieurs de l'ONU²⁷⁷.

6.10. Plus exactement, la résolution a jeté les bases du règlement définitif sur le statut du Kosovo par la création d'une administration internationale du territoire. Un tel choix s'écartait considérablement de la situation d'un Etat prédécesseur fermement établi ayant le contrôle sur le territoire en question, une situation caractéristique de la plupart des tentatives de sécession.

²⁷⁶ S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999, par. 10 ; Pièce n° 34. Ce but est évoqué dans les discours prononcés par les représentants du Conseil de sécurité lors des débats sur la résolution : voir la 4011^e séance, S/PV.4011 du 10 juin 1999. Voir, par exemple, la déclaration de M. Hasmy (Malaisie), dans laquelle il souligne qu'il est «nécessaire de veiller à ce qu'un élément fondamental soit garanti dans le cadre du plan de règlement, à savoir l'accomplissement des aspirations et attentes légitimes de la population albanaise du Kosovo, qui constitue la majorité de la population du Kosovo. Toute négligence de ce point fondamental risquera de faire dérailler l'ensemble du processus qui est actuellement mis en place au prix d'âpres difficultés.», à la page 16.

²⁷⁷ Voir, par exemple, S/PV.4011 du 10 juin 1999, déclaration de M. Türk (Slovénie), p. 10-11 ; M. Hasmy (Malaisie), p. 16 ; S/PV.4518 du 24 avril 2002, déclaration de M. Steiner (représentant spécial du Secrétaire général pour le Kosovo et chef de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo), p. 4 ; M. Yap Ong Heng (Singapour), p. 14 ; Pièce n° 103.

L'autorité du gouvernement central de Belgrade n'a pas simplement été exclue de fait du Kosovo — elle a été légalement exclue²⁷⁸. Dans ces circonstances, il n'appartenait plus à la Serbie de décider seule du statut futur du territoire. Cette question devait être résolue en tenant compte, notamment, des intérêts et des souhaits des habitants du Kosovo²⁷⁹.

6.11. La résolution 1244 (1999) réaffirmait l'attachement à l'intégrité territoriale de la Serbie. Le Conseil : «réaffirm[ait] l'attachement de tous les Etats Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres Etats de la région, au sens de l'acte final d'Helsinki et de l'annexe 2 à la présente résolution».

6.12. Mais cette mention de l'intégrité territoriale de la Serbie dans la résolution 1244 (1999) n'impliquait aucune garantie de la permanence et de la stabilité des frontières territoriales de l'Etat serbe. Il en allait notamment ainsi pour les raisons suivantes :

La mention de l'intégrité territoriale figurait dans un paragraphe du préambule et non dans le dispositif de la résolution. Il s'agissait d'un *considerandum*, pas d'une garantie.

Le paragraphe du préambule renvoyait à l'annexe 2, portant sur l'administration intérimaire et sur d'autres priorités et principes immédiats et à moyen terme. Il ne garantissait pas l'intégrité territoriale de la Serbie face à la «solution politique [à long terme] de la crise du Kosovo», qui était l'objet de la déclaration du 6 mai 1999 approuvée au paragraphe 1 du dispositif de la résolution 1244 (1999) et jointe en annexe 1.

Il ne s'agit pas d'une simple distinction verbale : cette formule traduisait une réalité profonde. L'intention des auteurs de la résolution était de laisser toutes les possibilités ouvertes, jusqu'à l'indépendance. Leur intention n'était pas de créer une situation dans laquelle la Serbie, exclue du Gouvernement du Kosovo, aurait un droit de veto sur l'avenir de ce dernier et serait libre, comme elle l'a prétendument fait en novembre 2006, de simplement déclarer que le Kosovo ferait toujours «partie intégrante» de la Serbie. Cela serait revenu à anticiper la question du futur statut avant même le début des négociations.

Soulignons que lorsque le Conseil de sécurité entend créer une garantie ou une interdiction explicite, ou une obligation de non reconnaissance résultant de ladite garantie, il sait comment s'acquitter de cette tâche et s'en acquitte de manière expresse, pas dans un préambule²⁸⁰.

6.13. Comme indiqué au chapitre 3 ci-dessus, la MINUK, qui avait le pouvoir absolu sur le territoire du Kosovo²⁸¹, a organisé sa structure en quatre «piliers» pour la mise en place de son mandat²⁸². En 2001, suite à l'adoption du cadre constitutionnel, des élections ont été organisées pour créer des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, qui ont commencé à administrer le territoire avec la MINUK²⁸³. Par une décentralisation progressive du pouvoir aux

²⁷⁸ Un nombre limité de forces serbes a été réintroduit plus tard, conformément au paragraphe 4 de la résolution 1244 (1999) ; Pièce n° 34.

²⁷⁹ S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999, annexe 2, par. 5 ; Pièce n° 34.

²⁸⁰ Voir les exemples donnés ci-dessus aux points 5-36 à 5-50.

²⁸¹ Règlement n° 1999/1 sur l'Autorité de l'administration intérimaire au Kosovo, UNMIK/REG/1999/1 du 25 juillet 1999, section 1.1 ; Pièce n° 138.

²⁸² Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 10 de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, S/1999/672 du 12 juillet 1999, p. 2, par. 5 et suiv. ; Pièce n° 35.

²⁸³ Règlement n° 2001/9 relatif à un cadre constitutionnel pour un gouvernement autonome provisoire au Kosovo, UNMIK/REG/2001/9 du 15 mai 2001 ; Pièce n° 156.

institutions locales, le but de la MINUK était de consolider les institutions locales d'administration autonome²⁸⁴. Le Gouvernement du Kosovo a ainsi été réparti entre les institutions locales d'administration autonome et la présence internationale intérimaire.

6.14. La résolution 1244 (1999) ne comportait aucune limitation quant au développement de ces institutions. Les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo étaient «provisoires» dans le cadre de la résolution 1244 (1999), c'est-à-dire pendant la période nécessaire à la mise en place du mandat de la MINUK et de la KFOR.

6.15. De plus, la référence à l'«administration autonome» ne doit pas être lue comme imposant ou limitant l'issue sur le statut définitif. Aucune préférence n'a été exprimée dans la résolution 1244 (1999) quant à l'opportunité de parvenir à cette administration autonome au sein de la Serbie ou en tant qu'Etat indépendant.

2.2. Mesures prises par le Conseil de sécurité suite à la déclaration d'indépendance

6.16. Le Conseil de sécurité n'a pris aucune mesure suite à la déclaration d'indépendance. Il ne s'est notamment pas prononcé sur la reconnaissance du Kosovo ou sur la légalité de la déclaration au regard du droit international. En revanche, le Conseil de sécurité a, par le passé, appelé à la non reconnaissance de situations illégales.

6.17. La pratique de la non reconnaissance collective de situations internationalement illégales a été abordée au chapitre 5. Dans le cas du Kosovo, elle n'a toutefois pas été appliquée.

Le Conseil de sécurité n'a, notamment, pas adopté (que ce soit de manière expresse ou tacite) de résolution condamnant la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo ou appelant à sa non reconnaissance. C'est également le cas de l'Assemblée générale. Ces éléments indiquent clairement que la déclaration d'indépendance, telle qu'elle a été émise par les autorités provisoires d'administration autonome du Kosovo, ne violait pas le droit international.

3. LES CIRCONSTANCES AYANT PRECEDE ET ENTOURE LA DECLARATION D'INDEPENDANCE DU KOSOVO

6.18. Le fait que les organes compétents des Nations Unies n'aient ni condamné la déclaration d'indépendance ni appelé à une non reconnaissance du Kosovo s'explique en grande partie par les circonstances qui précèdent et entourent cette situation.

3.1. Violation des droits du Kosovo avant 1999

6.19. A partir de la fin des années 80, les autorités de Belgrade ont commencé à abroger les droits de la communauté majoritaire du Kosovo et à suspendre les institutions du Kosovo. Ce comportement a sapé le principe par lequel le Kosovo avait jusque là pris part à la FRSY. Il a également annoncé la disparition du système fédéral dans son ensemble.

6.20. La situation observée au Kosovo suite à l'extinction de la FRSY était inhabituelle. Le territoire faisait partie d'un Etat considérablement tronqué, dans lequel les protections

²⁸⁴ S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999, par. 11 ; Pièce n° 34.

constitutionnelles et les équilibres politiques avaient été détruits. Les conséquences de cette situation n'étaient pas inévitables. Par une conciliation et un compromis, les autorités de Belgrade auraient peut-être pu maintenir une certaine stabilité et préserver le respect de l'égalité des droits de tous les segments de la population. Pourtant, c'est tout l'inverse qui s'est produit.

6.21. Le chapitre 2 ci-dessus décrit en détail l'érosion des institutions autonomes du Kosovo et les violations des droits de l'homme pendant la période allant de 1989 à 1999. Cette situation a conduit à la crise humanitaire de 1998-1999, pendant laquelle une partie importante de la population civile a été contrainte de quitter son domicile et, dans de nombreux cas, le Kosovo lui-même. Il ne restait alors pas le moindre semblant de normalité dans les relations entre le territoire et le gouvernement central. L'ordre public avait disparu, laissant place aux mesures violentes et arbitraires de diverses unités de l'appareil yougoslave chargé de la sécurité.

C'est en réponse à cette évolution de la situation, en particulier la crise humanitaire et les réactions qu'elle a inévitablement engendrées, que le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1244 (1999).

3.2. L'importance de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité

6.22. L'importance de la résolution 1244 (1999) contraste nettement avec les mesures internationales prises par le passé. A titre d'exemple, le projet de proposition de règlement du 18 octobre 1991 présenté par Lord Carrington ne mentionnait pas expressément le Kosovo, évoquant toutefois «des dispositions établies en faveur des groupes ethniques et nationaux, ainsi que des provinces autonomes dotées d'un statut constitutionnel spécial». Les «dispositions établies» devaient être appliquées «intégralement et de bonne foi»²⁸⁵.

6.23. Les mesures réellement mises en place servaient à la surveillance, la vérification et le renforcement de la confiance. La mission de longue durée de l'OSCE, la principale forme de présence internationale au Kosovo avant l'adoption de la résolution 1244 (1999), ne comprenait aucune composante chargée de l'application de la loi. Ni le mandat de la mission ni l'une des autres propositions ne formulait de solution institutionnelle, quelle qu'elle soit. Dans le cadre de la réponse internationale avant la résolution 1244 (1999), l'appareil du gouvernement central n'a pas été affaibli, encore moins remplacé par des institutions kosovares. Pendant la période de la mission de longue durée, la mauvaise conduite du gouvernement de Belgrade s'est intensifiée²⁸⁶.

6.24. En ce qui concerne la future organisation du Gouvernement du Kosovo, les modalités les plus explicites adoptées par le Conseil de sécurité avant la résolution 1244 (1999) ont été celles de la résolution 1160 (1998). La résolution 1160 (1998) exprimait son soutien à «un statut renforcé pour le Kosovo qui comprendrait une autonomie sensiblement accrue et une véritable autonomie administrative»²⁸⁷. Mais elle ne comportait pas de mandat spécifique pour une nouvelle structure administrative ou gouvernementale sur le territoire. C'est la même préoccupation que celle exprimée dans la résolution 1160 (1998) qui a conduit le Conseil de sécurité à adopter les trois résolutions suivantes (résolutions 1199 (1998), 1203 (1998) et 1239 (1999)), à savoir pour garantir une cessation des violences, pour gérer la situation humanitaire et pour chercher une solution négociée. La résolution 1160 (1998) n'a pas mis en place ni envisagé la mise en place d'institutions internationales ou locales pendant la période de transition précédant la solution négociée.

²⁸⁵ Voir chap. 3.

²⁸⁶ Voir chap. 2.

²⁸⁷ S/RES/1160 (1998) du 31 mars 1998, par. 5 ; Pièce n° 9.

La résolution 1160 (1998) exigeait le retrait des «unités de police spéciale» (qui n'a pas eu lieu) ; mais, en ce qui concerne les autres «forces de sécurité», elle ne s'attachait qu'à l'obligation pour la Yougoslavie de mettre fin aux actions «contre la population civile»²⁸⁸.

6.25. La nature de la résolution 1244 (1999) était complètement différente. En vertu du paragraphe 3 de la résolution, le Conseil de sécurité exigeait que la Yougoslavie «entreprenne et achève le retrait vérifiable et échelonné du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police suivant un calendrier serré...»²⁸⁹. Au vu de la situation anormale du Kosovo, qui s'était dégradée en 1998-1999 en passant de l'application de la loi martiale à une intimidation systématique de la population civile²⁹⁰, le territoire ne disposait que de peu en guise de présence civile normale, qu'elle soit locale ou yougoslave. Les forces énumérées au paragraphe 3 constituaient le pouvoir dont disposait la Yougoslavie au Kosovo. Le paragraphe 3 précisait bien que ce pouvoir devait être intégralement retiré et remplacé par une «présence internationale de sécurité», dont l'arrivée devait être «synchronisé[e]» avec le retrait yougoslave. Comme expliqué au chapitre 3 ci-dessus, en ce qui concerne la présence yougoslave réelle, la résolution 1244 (1999) voulait faire table rase et y est parvenue²⁹¹. Les mandats internationaux précédents s'étaient soldés par des tentatives déçues et en définitive infructueuses visant à s'attaquer à l'escalade des abus perpétrés par les forces yougoslaves au Kosovo. En revanche, la résolution 1244 (1999) a mis en place un ordre public élémentaire au Kosovo et a créé des institutions provisoires internationales et locales pour définir un cadre en vue d'un règlement définitif des affaires intérieures et extérieures du Kosovo.

3.3. La présence internationale au Kosovo

6.26. La mise en place du mandat prévu par la résolution 1244 (1999) a eu d'autres effets transformateurs sur la situation au Kosovo. La composante militaire (KFOR) et la composante civile (MINUK) formaient à elles deux une structure institutionnelle complète pour faire respecter l'ordre public sur le territoire. Elles remplaçaient l'appareil militaire et paramilitaire yougoslave qui dominait avant la résolution 1244 (1999) et avait perpétré des atrocités contre les habitants du Kosovo. Le règlement n° 1999/1 de la MINUK, promulgué le 25 juillet 1999, indiquait notamment que tous les biens publics de la Serbie ou de la FRYS étaient désormais placés sous le contrôle de

²⁸⁸ *Ibid.*, par. 16 b).

²⁸⁹ S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999, par. 3 (italique ajouté) ; Pièce n° 34.

²⁹⁰ A/RES/53/164 du 9 décembre 1998, préambule. Le paragraphe 5 fait état du «recours systématique à la terreur contre les Albanais de souche, confirmé par les nombreuses informations ayant trait notamment aux tortures subies par les Albanais de souche du fait des bombardements aveugles et systématiques, des déplacements forcés massifs de civils, des exécutions sommaires et des détentions illégales d'Albanais de souche ressortissants de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) perpétrés par la police et les forces armées».

²⁹¹ Quant à l'Armée de libération du Kosovo (ALK) et d'autres groupes armés d'Albanais du Kosovo, leur disposition était régie par un «engagement de démilitarisation et de transformation par l'ALK», proposé par Hashim Tadić, commandant en chef de l'ALK, et accepté par le général Mike Jackson, commandant de la KFOR (COMKFOR), le 21 juin 1999. L'engagement est mentionné dans le rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/1999/779 du 12 juillet 1999, p. 2, par. 4 ; Pièce n° 37. Voir *Undertaking of Demilitarisation and Transformation by UCK*, 21 juin 1999 : (1999) 45 Keesing's Record of World Events 43015. Tout le personnel kosovar, à l'exception des personnes qui n'étaient «pas d'origine locale» (engagement, par. 23, e), avait le droit de rester, mais uniquement après la démilitarisation. La démilitarisation a été supervisée par une commission mixte d'application basée à Pristina et présidée par le COMKFOR (engagement, par. 20). La démilitarisation a été officiellement confirmée le 20 septembre 1999, voir *KFOR Chronicle* 01/99, lundi 27 septembre 1999, p. 3. La commission mixte d'application, présidée par le COMKFOR, se composait de hauts commandants de la KFOR et de l'ALK ainsi que d'un représentant de l'administration intérimaire civile. L'engagement prévoyait que la FRYS ne participe pas à la commission (engagement, par. 20-21).

la MINUK et réitérait que la MINUK avait le pouvoir absolu au Kosovo²⁹². L'installation en elle-même de la KFOR et de la MINUK a transformé la structure du pouvoir public au Kosovo.

6.27. Comme indiqué au chapitre 3 ci-dessus, l'installation de la KFOR et de la MINUK n'a pas mené à une situation statique. La résolution 1244 (1999) et les dispositions l'accompagnant relatives à une présence administrative internationale ont actionné un processus de changement interne. En ce qui concerne les lois et les institutions du Kosovo, il s'agissait d'un processus global. A commencer par une structure administrative provisoire commune, des institutions kosovares ont été établies, notamment le Conseil transitoire du Kosovo, le Conseil administratif intérimaire, plusieurs ministères administratifs et des conseils administratifs municipaux. Un recueil de nouvelles lois a été adopté en vertu des pouvoirs réservés étendus de la MINUK. La MINUK a mis en place des tribunaux et d'autres organes administratifs et y a affecté du personnel. En vue de la transition vers l'administration autonome, un groupe de travail comprenant des représentants des partis politiques et des communautés du Kosovo a été constitué pour rédiger un nouvel instrument constitutionnel. Une loi du représentant spécial datée du 15 mai 2001 a promulgué le cadre constitutionnel pour l'administration autonome provisoire²⁹³. Le développement du cadre constitutionnel de 2001 est allé de pair avec le développement de nouveaux organes de l'administration autonome²⁹⁴. Une assemblée composée de 120 membres élus a été créée. Des élections ont été organisées en novembre 2001.

3.4. Le caractère non viable de la situation établie par la résolution 1244 (1999)

6.28. La situation établie par la résolution 1244 (1999) n'était, toutefois, pas viable sur le long terme. Comme l'a noté l'envoyé spécial du Secrétaire général dans son rapport sur le statut futur du Kosovo : «[l]e Kosovo ne saurait rester dans son actuel état d'indétermination. L'incertitude quant à son statut futur est devenue un obstacle majeur à son évolution démocratique, à l'avènement du principe de responsabilité, à son relèvement économique et à la réconciliation interethnique.»²⁹⁵

6.29. La résolution 1244 (1999) comportait de nombreuses références à un futur règlement définitif (par. 11 *a*), *c*) et *f*) ; annexe 2, par. 8), qui contrastaient avec les mesures intérimaires et les institutions provisoires établies sous son mandat. De plus, le processus envisagé par la résolution 1244 (1999) visait en définitive l'accomplissement des travaux du mandat. Comme prévu au paragraphe 11 de la résolution 1244 (1999), la présence civile internationale au Kosovo œuvrait avec les «institutions locales provisoires du Kosovo». L'objectif sous-tendant la création d'institutions provisoires locales était le transfert, au fil du temps, des pouvoirs détenus par la présence civile internationale, jusqu'à ce que les institutions locales soient investies de tous les pouvoirs et perdent alors, à moins qu'il n'en soit convenu autrement, leur caractère provisoire.

6.30. Il était également clair que la situation postérieure à 1999 reposait sur le soutien apporté par le Conseil de sécurité et les Etats contribuant aux présences internationales civile et de sécurité. Le paragraphe 19 de la résolution 1244 (1999) prévoyait une durée initiale de 12 mois pour les présences internationales civile et de sécurité. Cette période devait se prolonger à moins

²⁹² Règlement n° 1999/1 sur l'Autorité de l'administration intérimaire au Kosovo, UNMIK/REG/1999/1 du 25 juillet 1999, section 1.1 ; Pièce n° 138.

²⁹³ Chap. 4, point 3.27.

²⁹⁴ Chap. 4, point 3.28.

²⁹⁵ Lettre datée du 26 mars 2007, adressée par le Secrétaire général au président du Conseil de sécurité, transmettant le rapport de l'envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo, S/2007/168 du 26 mars 2007, p. 2, par. 4 ; Pièce n° 203.

que le Conseil de sécurité n'en décide autrement. Le Conseil de sécurité a autorisé le maintien des présences au-delà de la durée initialement prévue. Toutefois, en prévoyant le rendu régulier de rapports (paragraphe 20) et en soulignant le pouvoir du Conseil de sécurité de mettre un terme à la situation, le mandat légal reflétait le fait que la situation n'était pas destinée à être permanente.

6.31. Le simple coût de la présence internationale est un élément pertinent de cette réalité. A titre d'exemple, les budgets annuels de la MINUK pour les années 2005 à 2008 s'élevaient à :

2005/6	239 889 800 USD
2006/7	217 962 000 USD
2007/8	210 676 800 USD ²⁹⁶

6.32. Il est illusoire de penser que ces dépenses auraient pu être supportées indéfiniment. Il est notamment prévu que le budget pour 2009/10 soit réduit à environ 47 000 000 USD²⁹⁷.

6.33. La situation établie par la résolution 1244 (1999) n'était pas non plus viable d'un point de vue macroéconomique. Le paragraphe 17 reconnaissait notamment le travail accompli par l'Union européenne pour promouvoir le développement économique. Les ambiguïtés inhérentes au caractère incertain du statut ont toutefois posé un obstacle au développement économique. Un rapport rédigé en 2002, se fondant principalement sur le travail accompli par une équipe du FMI ayant visité le Kosovo en 2001, indiquait par exemple que «l'incertitude complique l'établissement de droits de propriété et le processus de prise de décision dans le domaine économique.»²⁹⁸ Le rapport concluait qu'il était «peu probable que des investisseurs intérieurs et surtout étrangers entreprennent des projets majeurs au Kosovo tant que persist[er]ait l'incertitude à propos du statut définitif de la province.»²⁹⁹ En 2007, l'envoyé spécial a également fait remarquer que la question non résolue du statut entravait le développement économique³⁰⁰.

6.34. Le caractère provisoire de la situation créée après 1999 par la résolution 1244 (1999) se reflète également dans les nouvelles dispositions prises depuis lors en termes d'administration. Des changements considérables ont eu lieu au Kosovo, notamment depuis la déclaration d'indépendance de 2008. Ces changements, selon les termes du Secrétaire général, ont nécessité la «réorganisation de la MINUK», qui a eu lieu «dans le cadre de la résolution 1244 (1999)»³⁰¹. De l'avis du Secrétaire général, la résolution 1244 (1999) comportait à la fois le mandat destiné à créer une nouvelle situation après 1999 et la capacité à opérer la transition qui mettrait un terme à la situation.

3.5. Epuisement des possibilités de règlement bilatéral

6.35. D'après l'envoyé spécial, en mars 2007 «les possibilités de parvenir à une issue négociée du commun accord des parties [avaient] été épuisées». De plus, «[l]a poursuite des

²⁹⁶ Voir <http://www.unrniconline.org/intro.htm>.

²⁹⁷ Voir proposition de budget de la MINUK pour la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010 ; A/63/803.

²⁹⁸ Dimitri G. Demekas, Johannes, Davina F. Jacobs, *Kosovo. Institutions and Policies for Reconstruction and Growth*, (Washington, D C : International Monetary Fund, 2002), p. 4.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 14.

³⁰⁰ S/2007/168 du 26 mars 2007, par. 4.

³⁰¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 11, par. 49 ; Pièce n° 90.

pourparlers, sous quelque forme que ce soit, ne saurait permettre de sortir de cette impasse»³⁰². Le mandat de l'envoyé spécial prévoyait qu'il lui revenait de déterminer «le rythme et la durée du processus de détermination du statut futur du Kosovo en concertation avec le Secrétaire général et en tenant compte de la coopération des parties et de la situation sur le terrain».

6.36. L'envoyé spécial a fait part de ces conclusions après plusieurs tentatives visant à définir un règlement qui aurait établi l'autonomie du Kosovo dans le cadre d'une relation officielle avec la Serbie. Comme indiqué au chapitre 3, toutes ces tentatives ont été infructueuses. Le processus visant à trouver un règlement acceptable par tous a été prolongé. Entre 2006 et 2007, il a absorbé l'énergie du Secrétaire général, de son envoyé spécial, du Conseil de sécurité, du groupe de contact, de la MINUK et des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo. Le chapitre 3 décrit en détail les efforts de recherche d'une solution déployés après l'adoption de la résolution 1244 (1999) et, finalement, l'interruption du processus de règlement bilatéral. Au moment de l'adoption de la déclaration d'indépendance en 2008, les possibilités de règlement bilatéral avaient été épuisées.

6.37. Lorsque les possibilités d'un règlement bilatéral négocié ont été épuisées, et qu'aucune nouvelle négociation n'a été ordonnée, par le Conseil de sécurité par exemple, il n'existe aucune règle générale du droit international exigeant la poursuite des négociations. Dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières*, la compétence était fonction de savoir si le différend n'avait pu être «régulé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique»³⁰³. Il a été jugé que cela ne supposait pas de négociations diplomatiques particulières, et encore moins un résultat donné³⁰⁴. Lorsque des négociations sont prescrites par le biais d'un traité, par exemple en vertu des articles 74 et 83 de la convention sur le droit de la mer, aucune règle du traité «n'exige ... que les négociations ... aboutissent»³⁰⁵. La négociation est «plutôt une obligation de comportement que de résultat»³⁰⁶.

6.38. En ce qui concerne le Kosovo, de nouvelles négociations étaient vaines. En 2008, on était en mesure de dire que les possibilités de règlement bilatéral étaient véritablement épuisées.

3.6. Conclusions du rapport Ahtisaari

6.39. Il ne s'agit pas uniquement d'une appréciation a posteriori, par une seule partie. Il s'agit de la conclusion à laquelle sont parvenues, à l'époque, des autorités instruites et compétentes mandatées par les Nations Unies pour définir avec précision le point dont il était question. La Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, présentée au Conseil de sécurité le 26 mars 2007 par l'envoyé spécial, M. Martti Ahtisaari³⁰⁷, et le rapport de l'envoyé spécial du

³⁰² S/2007/168 du 26 mars 2007 ; Pièce n° 203.

³⁰³ La condition requise par l'article XXI, par. 2 du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Iran, 15 août 1955 : *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2003, p. 161, à la page 210, par. 6.

³⁰⁴ *Plates-formes*, C.I.J. Recueil 2003, p. 161, à la page 210, par. 107.

³⁰⁵ *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria ; Guinée équatoriale (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 303, à la page 424, par. 244.

³⁰⁶ *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, mesures conservatoires, ordonnance du 10 juillet 2002, opinion individuelle de M. Mavungu, juge ad hoc, C.I.J. Recueil 2002, p. 219, à la page 280, par. 30.

³⁰⁷ Lettre en date du 26 mars 2007, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Additif, Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, S/2007/168/Add.I du 26 mars 2007 ; Pièce n° 204.

Secrétaire général sur le futur statut du Kosovo³⁰⁸, ont été examinés au chapitre 3 ci-dessus. L'envoyé spécial a conclu que l'on avait atteint un point au-delà duquel toute nouvelle tentative de règlement négocié était vouée à l'échec. Au vu de la durée importante des négociations, et après avoir consulté les parties et le Secrétaire général, l'envoyé spécial est également parvenu à une conclusion quant au résultat de fond définitif qu'il convenait d'atteindre pour le Kosovo :

«Ayant interrogé attentivement l'histoire récente du Kosovo et ses réalités présentes et tenu des négociations avec les parties, je suis parvenu à la conclusion que la seule option viable pour le Kosovo est l'indépendance, en un premier temps sous la supervision de la communauté internationale.»³⁰⁹

6.40. A l'appui de cette conclusion, l'envoyé spécial a notamment fait remarquer que cela faisait huit ans que la Serbie ne régnait plus de manière effective sur le Kosovo et que le passé récent de répression brutale, de pertes en vies humaines et de déplacement et d'expulsion «massive» faisait de la restauration du pouvoir serbe, sous quelque forme que ce soit, un fait «tout simplement intenable»³¹⁰.

6.41. La Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo de l'envoyé spécial a élaboré un plan pour l'indépendance du Kosovo sous supervision internationale. Le Kosovo aurait notamment «le droit de négocier et de conclure des accords internationaux, et celui de demander à devenir membre d'organisations internationales»³¹¹. Il adopterait des symboles nationaux³¹². La Proposition globale, par ses dispositions relatives aux relations extérieures, prévoyait le statut international indépendant du Kosovo. Ces dispositions concernaient notamment la dette extérieure³¹³, la proposition d'un représentant civil international³¹⁴ et les privilèges et immunités accordés à la présence militaire internationale proposée³¹⁵. A l'exception de celles portant sur la dette, les dispositions relatives aux relations extérieures du Kosovo ne prévoyaient pas de participation du Gouvernement serbe.

4. EVOLUTION ULTERIEURE DE LA SITUATION

6.42. Depuis la déclaration d'indépendance du 17 février 2008, le Kosovo a connu de grands changements au niveau de ses institutions. Citons le retrait progressif de la MINUK, l'adoption et l'application d'une nouvelle constitution, le renforcement des liens au travers du projet EULEX mis en place par l'Union européenne et la reconnaissance du Kosovo par de nombreux Etats tiers. Il n'est tout simplement pas possible de revenir en arrière.

³⁰⁸ Lettre datée du 26 mars 2007, adressée par le Secrétaire général au président du Conseil de sécurité, transmettant le rapport de l'envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo, S/2007/168 du 26 mars 2007, p. 2 et suiv. ; Pièce n° 203.

³⁰⁹ Lettre datée du 26 mars 2007, adressée par le Secrétaire général au président du Conseil de sécurité, transmettant le rapport de l'envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo, S/2007/168 du 26 mars 2007, p. 2, par. 5 ; Pièce n° 203.

³¹⁰ *Ibid.*, par. 6-7.

³¹¹ Lettre datée du 26 mars 2007, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Additif, Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, S/2007/168/Add.1 du 26 mars 2007, article premier, par. 5 ; Pièce n° 204.

³¹² *Ibid.*, par. 7.

³¹³ *Ibid.*, annexe VI.

³¹⁴ *Ibid.*, annexe IX.

³¹⁵ *Ibid.*, annexe XI, art. 2, par. 3.

4.1. Réaction du Secrétaire général des Nations Unies et du représentant spécial des Nations Unies

6.43. Le 17 février 2008, le Secrétaire général a déclaré :

«J'ai été informé par mon représentant spécial et Chef de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), M. Joachim Rücker, que l'Assemblée des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo a tenu une session plus tôt dans la journée au cours de laquelle elle a adopté une résolution déclarant l'indépendance du Kosovo.

Je suis informé que la déclaration engage les autorités du Kosovo à continuer à adhérer à la résolution 1244 ; qu'elle exprime sa gratitude envers les Nations Unies pour son action au Kosovo et qu'elle engage les parties à continuer de travailler de manière constructive avec la MINUK. Le premier ministre du Kosovo, M. Tadić, a réaffirmé l'engagement du Kosovo envers la Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo de l'envoyé spécial des Nations Unies, M. Martti Ahtisaari. Il a réaffirmé que les habitants du Kosovo se verraient offrir des chances égales et qu'aucun d'entre eux ne subirait aucune discrimination.»³¹⁶

6.44. Le Secrétaire général a indiqué que la situation au Kosovo était «calme»³¹⁷.

6.45. Le représentant spécial, dans l'exercice des pouvoirs conférés à la MINUK, était habilité à «modifier, abroger ou suspendre les lois existantes, dans la mesure où il lui sera[it] nécessaire de le faire pour s'acquitter de ses fonctions ou lorsque ces lois ser[ai]ent incompatibles avec le mandat, les buts et les objectifs de l'administration civile intérimaire»³¹⁸. Le représentant spécial était également habilité à démettre de ses fonctions tout fonctionnaire de l'administration civile intérimaire³¹⁹. Face à la déclaration d'indépendance, le représentant spécial n'a pris aucune mesure.

6.46. Le représentant civil international, «au premier anniversaire de l'indépendance de la République du Kosovo», a fait part de ses «félicitations les plus chaleureuses» à tous les citoyens kosovars³²⁰.

4.2. Evolution de la MINUK depuis la déclaration d'indépendance

6.47. La constitution du Kosovo, entrée en vigueur le 15 juin 2008, «ne prévoit aucun rôle pour la Mission...»³²¹. D'autres mesures adoptées par les autorités du Kosovo ont encore davantage donné aux institutions kosovares la responsabilité des pouvoirs conférés à la MINUK. Selon les propos du Secrétaire général dans son rapport du 28 mars 2008, le premier publié après la déclaration d'indépendance, «[la] déclaration et les événements qui se sont déroulés par la suite ont

³¹⁶ Communiqué de presse, SG/SM/11424 du 17 février 2008 ; Annexe 25.

³¹⁷ *Ibid.* et SG/SM/11428 – SC/9255 du 18 février 2008 ; Annexe 25.

³¹⁸ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/1999/779 du 12 juillet 1999, p. 9, par. 39 ; Pièce n° 37.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 9, par. 40.

³²⁰ Communiqué de presse du bureau civil international (ICO) 07/2009 du 15 février 2009 ; Annexe 26.

³²¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 1, par. 2 ; Pièce n° 89.

mis à rude épreuve la capacité de la MINUK à exercer son autorité administrative dans le territoire»³²². D'après le rapport du Secrétaire général du 15 juillet 2008, «une réalité totalement nouvelle se dessine ... et ... la MINUK ne peut désormais plus s'acquitter aussi efficacement que par le passé de la grande majorité des tâches qui lui incombent en tant qu'administration intérimaire»³²³. Quatre mois après la déclaration d'indépendance, le Secrétaire général a réitéré que l'évolution de la situation au Kosovo «[posait] d'importants problèmes pour la capacité de la Mission d'exercer son autorité administrative»³²⁴. Dans ce contexte, le Secrétaire général a fait part de sa conviction selon laquelle «l'ONU se trouv[ait] devant une réalité nouvelle...»³²⁵. Le Secrétaire général a estimé, pour conclure, que «à la suite de l'entrée en vigueur de la Constitution du Kosovo, la MINUK ne sera[it] plus en mesure de s'acquitter effectivement de la plus grande partie de ses tâches en tant qu'administration intérimaire»³²⁶. La MINUK a en effet vu «son autorité et son rôle fondamentalement remis en question», ce qui s'est soldé, en juillet 2008, par son incapacité à «s'acquitter aussi efficacement que par le passé de la grande majorité des tâches qui lui incomb[ai]ent en tant qu'administration intérimaire sur l'ensemble du territoire du Kosovo»³²⁷.

6.48. Suite à la déclaration d'indépendance, la Commission européenne a fait savoir au représentant spécial du Secrétaire général qu'elle mettrait fin, à compter du 30 juin 2008, au financement des opérations du pilier IV de la MINUK dédié à la reconstruction économique. Dans le même temps, le Gouvernement du Kosovo a voté une loi, entrée en vigueur le 15 juin 2008, qui visait à reprendre les tâches et compétences incombant à la MINUK au titre du pilier IV. Cela témoigne d'une autorité moindre de la MINUK sur la restructuration économique du Kosovo³²⁸. En effet, «les activités relatives au pilier IV de la MINUK ... ont pris fin le 30 juin»³²⁹. Marquant la transition, la MINUK a fait savoir le 26 juin 2008 qu'elle entamait sa «réorganisation». Dans ce cadre, le Département de l'administration civile et le Bureau des communautés, des retours et des minorités de la MINUK ont cessé leurs activités. Le reste de leurs activités sera intégré au sein du bureau des affaires politiques de la MINUK³³⁰.

6.49. Concernant l'adoption de la constitution le 9 avril 2008, le Gouvernement du Kosovo a indiqué qu'il accueillerait favorablement une présence continue des Nations Unies au Kosovo n'accomplissant que des «tâches limitées et résiduelles»³³¹. Il était prévu que le rôle des Nations Unies au Kosovo, après la constitution, recouvre quatre domaines d'action :

³²² Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/211 du 28 mars 2008, p. 7, par. 30 ; Pièce n° 86.

³²³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 1, par. 3 ; Pièce n° 89.

³²⁴ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 3, par. 10 ; Pièce n° 88.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 5, par. 17 ; Pièce n° 88.

³²⁷ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 9, par. 29 ; Pièce n° 89.

³²⁸ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 2-3, par. 9 ; Pièce n° 88.

³²⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 6, par. 20 ; Pièce n° 90.

³³⁰ *Ibid.*, p. 7, par. 22.

³³¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 2 par. 7 ; Pièce n° 88.

- exercer une surveillance et présenter des rapports ;
- faciliter la participation du Kosovo à des accords internationaux ;
- faciliter le dialogue entre les Gouvernements kosovar et serbe au sujet de questions d'intérêt pratique ;
- exercer des fonctions relatives à la police, aux tribunaux, aux douanes, aux transports et aux infrastructures, aux frontières et au patrimoine serbe³³².

6.50. Le dernier règlement consigné au registre des documents officiels de la MINUK comme ayant été promulgué par la MINUK date du 14 juin 2008³³³, la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. La dernière directive administrative consignée au registre des documents officiels de la MINUK comme ayant été adoptée par la MINUK est également datée du 14 juin 2008³³⁴.

6.51. A l'automne 2008, les différentes «difficultés» de la MINUK mentionnées par le Secrétaire général dans ses rapports depuis la déclaration d'indépendance avaient été réglées par un ajustement des activités de la Mission, afin que soit pris en compte le fonctionnement des institutions permanentes du Kosovo. Depuis la déclaration d'indépendance et l'adoption de la constitution, la responsabilité du maintien de l'ordre public au Kosovo (à l'exception, partielle, des zones à majorité serbe) est passée de l'administration internationale aux institutions du Kosovo.

4.3. Gouvernement représentatif et développement des institutions publiques

6.52. Comme indiqué précédemment, l'Assemblée du Kosovo a adopté une constitution le 8 avril 2008³³⁵, entrée en vigueur le 15 juin 2008³³⁶. Avant cette date, le gouvernement avait également instauré des institutions représentatives au niveau des municipalités³³⁷. Des lois couvrant, entre autres, la décentralisation ont été votées avec l'adoption de la nouvelle constitution³³⁸. En vertu de la nouvelle législation, en mars 2008 les frontières municipales ont été définies et le nombre de municipalités du Kosovo est passé de 30 à 38³³⁹.

³³² Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 4, par. 16. Les détails figurent dans la lettre en date du 12 juin 2008 adressée à S. E. M. Boris Tadić par le Secrétaire général, S/2008/354 du 12 juin 2008, annexe I ; Pièce n° 88.

³³³ UNMIK/REG/2008/34 du 14 juin 2008 (relatif à la promulgation de la loi sur le complément et la modification de la loi sur l'inspection du travail adoptée par l'Assemblée du Kosovo) ; http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2008regs/RE2008_34.pdf.

³³⁴ UNMIK/AD/2008/7 du 14 juin 2008 (appliquant le règlement n° 2006/25 de la MINUK relatif à un cadre réglementaire pour l'appareil judiciaire du Kosovo) ; http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2008ads/ADE2008_07.pdf.

³³⁵ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 2, par. 7 ; Pièce n° 88.

³³⁶ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 2, par. 4 ; Pièce n° 89.

³³⁷ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/211 du 28 mars 2008, p. 4, par. 17 ; Pièce n° 86.

³³⁸ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 2, par. 4 ; Pièce n° 89.

³³⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/211 du 28 mars 2008, p. 5, par. 19 ; Pièce n° 86.

6.53. Des lois autorisant la création d'un ministère des affaires étrangères et d'un service du renseignement kosovars ont également été votées³⁴⁰. Une commission électorale centrale et un ministère des forces de sécurité ont été créés en novembre 2008³⁴¹. Le Corps de protection du Kosovo (CPK), une institution intérimaire, est progressivement supprimé³⁴².

6.54. Le boycott des institutions kosovares par la partie serbe de la population a été un facteur de complication dans le développement, après la déclaration d'indépendance, des institutions d'administration autonome représentative. Il s'est traduit, entre autres, par un boycott de l'Assemblée du Kosovo par les députés serbes kosovars³⁴³, du Service de la douane de la MINUK, du Service de police du Kosovo, de l'Administration pénitentiaire du Kosovo, de l'appareil judiciaire, de l'administration municipale et des chemins de fer de la MINUK par le personnel serbe kosovar³⁴⁴, et des réunions de la Commission chargée de la reconstruction par de hauts responsables de l'Eglise orthodoxe serbe et l'Institut serbe pour la protection des monuments³⁴⁵. Toutefois, 6 des membres serbes kosovars de l'Assemblée du Kosovo qui avaient boycotté l'Assemblée après la déclaration d'indépendance ont mis fin à leur boycott le 19 mars 2008³⁴⁶. Au 24 novembre 2008, 7 membres serbes kosovars de l'Assemblée assistaient régulièrement aux séances de l'Assemblée³⁴⁷.

6.55. Le développement des institutions législative, exécutive et administrative du Kosovo a eu pour effet de limiter les décisions réellement prises par le représentant spécial du Secrétaire général. D'après le rapport du Secrétaire général daté du 24 novembre 2008, depuis la déclaration d'indépendance «les conditions dans lesquelles la MINUK peut s'acquitter de son mandat ont évolué». «Le représentant spécial «n'a ... pris que très peu de décisions depuis le 15 juin»³⁴⁸. Cela témoigne d'une transition du contrôle effectif de l'administration internationale au Gouvernement du Kosovo. A partir de novembre 2008, l'Assemblée du Kosovo a cessé de se préoccuper des pouvoirs conférés au représentant spécial lors de l'adoption des lois³⁴⁹.

³⁴⁰ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 2, par. 4 ; Pièce n° 89.

³⁴¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 1, par. 2 ; *ibid.*, annexe II, par. 2 ; Pièce n° 90.

³⁴² *Ibid.*, p. 2-3, par. 7. Le règlement n° 1999/8 de la MINUK du 20 septembre 1999 (pièce n° 141) avait créé le Corps de protection du Kosovo. Sa dissolution avait été prévue à l'article 9, par. 6, de la Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, S/2007/168/Add.1 du 26 mars 2007, et à l'annexe VIII, article 6. La Proposition globale demandait également la création d'une force de sécurité du Kosovo en remplacement du CPK ; *ibid.*, art. 9, par. 4, et annexe VIII, art. 5 ; Pièce n° 204.

³⁴³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/211 du 28 mars 2008, p. 1, par. 3 ; Pièce n° 86.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 2, par. 8.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 5, par. 20.

³⁴⁶ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, annexe I, par. 1 ; Pièce n° 89.

³⁴⁷ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, annexe II, par. 4 ; Pièce n° 90.

³⁴⁸ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 6-7, par. 21 ; Pièce n° 90.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 1, par. 2.

4.4. Evolution de la situation dans le domaine de l'Etat de droit

6.56. En juin 2008, l'Union européenne a proposé d'assumer un plus grand rôle dans le domaine de l'Etat de droit. La Serbie et les Serbes du Kosovo ont accepté cette proposition, à condition que ces activités soient entreprises «sous l'autorité générale des Nations Unies, qui serait neutre du point de vue du statut»³⁵⁰. En juin 2008, le Secrétaire général a observé qu'un rôle opérationnel renforcé de l'UE devait nécessairement faire partie de «la présence internationale [recalibrée] d'une manière qui permette de répondre aux besoins opérationnels actuels et naissants»³⁵¹. L'UE agirait en vertu de la résolution 1244 (1999), sous l'égide de l'ONU et de la direction du représentant spécial du Secrétaire général³⁵². En novembre 2008, EULEX (acronyme désignant le programme «Etat de droit» de l'Union européenne au Kosovo) avait repris les bureaux de Pristina et des bureaux de terrain situés dans d'autres parties du Kosovo dont la MINUK n'avait plus l'usage³⁵³.

6.57. La tentative faite par les Serbes du Kosovo d'instaurer des organes administratifs publics parallèles dans les parties du pays à majorité serbe a posé problème. Le Gouvernement serbe a essayé d'affirmer son autorité dans les zones du Kosovo majoritairement peuplées par des Serbes, par exemple en y exerçant un contrôle opérationnel sur les chemins de fer et les tribunaux³⁵⁴. Quatre structures municipales situées dans le nord du Kosovo fonctionnent soi-disant selon les dispositions législatives régissant l'autonomie des collectivités locales de la Serbie. Les Serbes kosovars des municipalités dans lesquels ils sont majoritaires ne reconnaissent pas EULEX ; ils reconnaissent la MINUK comme étant «l'unique interlocuteur civil légitime au niveau international, conformément à la résolution 1244 (1999)»³⁵⁵.

6.58. Le boycott des tribunaux par le personnel serbe kosovar dans les zones du Kosovo à majorité serbe a entraîné un arrêt des activités judiciaires et un «vide juridique ininterrompu»³⁵⁶. A Mitrovica, le tribunal a rouvert le 3 octobre 2008 après que le représentant spécial eut négocié un accord avec le Gouvernement serbe prévoyant l'affectation, à titre provisoire, de magistrats et procureurs internationaux au tribunal³⁵⁷. Les tribunaux d'autres municipalités sont restés fermés. Un autre problème s'est présenté dans les municipalités disposant d'administrations serbes kosovares et albanaises kosovares concurrentes³⁵⁸. Le traitement des demandes relatives aux biens immeubles a été entravé par la décision du Gouvernement de la Serbie de fermer les bureaux de l'Office kosovar des biens immeubles à Belgrade, ce qui a rendu difficile l'accès aux titres de

³⁵⁰ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/354 du 12 juin 2008, p. 3, par. 12 ; Pièce n° 88. Le Secrétaire général considérait le rôle renforcé de l'Union européenne dans la mission sur l'Etat de droit comme «compl[ant] utilement les travaux de l'ONU». *Ibid.*, p. 4, par. 15.

³⁵¹ *Ibid.*, p. 5, par. 19.

³⁵² Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 1-2, par. 3, p. 9, par. 30 ; Pièce n° 89.

³⁵³ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 7, par. 23 ; Pièce n° 90.

³⁵⁴ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 2, par. 5 ; Pièce n° 89.

³⁵⁵ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 2, par. 4-5 ; Pièce n° 90.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 3, par. 8.

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 3, par. 10.

propriété pour les demandes non résolues³⁵⁹. Malgré la fermeture des bureaux de l'Office kosovar des biens immeubles à Belgrade, la Commission des litiges relatifs aux biens immeubles avait, en novembre 2008, réglé plus de quatorze mille demandes, soit 39 % des demandes reçues³⁶⁰. L'agence cadastrale du Kosovo a pris des mesures pour instaurer un système d'enregistrement des appartements dans l'ensemble du Kosovo³⁶¹.

4.5. Respect des droits de l'homme au Kosovo

6.59. Pendant la période où elle a été pleinement opérationnelle, la MINUK a présenté des rapports sur les droits de l'homme conformément au système mis en place par le traité de l'ONU, notamment au comité des droits économiques, sociaux et culturels³⁶². Des mécanismes spécifiques aux droits de l'homme au Kosovo ont progressivement été mis au point pendant la période de l'administration intérimaire. Au moment de la déclaration d'indépendance, les ministères du Gouvernement kosovar avaient appliqué environ 70 % des instructions administratives du premier ministre du Kosovo relatives à la mise en place de services des droits de l'homme³⁶³. Un médiateur intérimaire chargé des droits de l'homme, en poste depuis plus de deux ans, doit être remplacé par un médiateur nommé par l'Assemblée du Kosovo³⁶⁴.

6.60. La déclaration d'indépendance indique que le Kosovo accepte pleinement les obligations prévues par la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo³⁶⁵. L'annexe II de la Proposition globale comporte des dispositions étendues pour la sauvegarde des droits des groupes nationaux ou ethniques, linguistiques ou religieux «traditionnellement présent[s] sur le territoire du Kosovo»³⁶⁶. L'annexe I requiert que la constitution dispose que les droits et libertés consacrés dans certains instruments internationaux sur les droits de l'homme soient «d'application directe au Kosovo et priment toutes autres lois» et que ces droits et libertés soient établis de manière durable par rapport à tout amendement futur apporté à la constitution³⁶⁷. La constitution, en accord avec la Proposition globale portant Règlement du statut du Kosovo, comporte des dispositions étendues dédiées aux droits des minorités en tant que groupe et aux droits de l'homme individuels.

³⁵⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 4, par. 14 ; Pièce n° 90.

³⁶⁰ *Ibid.*, annexe II, par. 36.

³⁶¹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/211 du 28 mars 2008, annexe I, par. 65 ; Pièce n° 86.

³⁶² Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/211 du 28 mars 2008, p. 6, par. 22 ; Pièce n° 86.

³⁶³ *Ibid.*, p. 6, par. 23.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 6, par. 25. A la date du Huitième rapport annuel de l'institution du médiateur de la République du Kosovo (21 juillet 2008), l'Assemblée du Kosovo n'avait pas désigné de médiateur ; Voir Huitième rapport annuel, p. 7-8.

³⁶⁵ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/211 du 28 mars 2008, p. 1, par. 3 ; Pièce n° 86.

³⁶⁶ Lettre en date du 26 mars 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Additif, Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, S/2007/168/Add.1 du 26 mars 2007, annexe II, article 1 et suiv. ; Pièce n° 204.

³⁶⁷ *Ibid.*, annexe I, article 2, par. 1. Les instruments internationaux auxquels il est fait référence à l'article 2 sont la Déclaration universelle des droits de l'homme ; la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les protocoles s'y rapportant ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les protocoles s'y rapportant ; la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

6.61. Outre l'adoption de la Proposition globale, le Gouvernement du Kosovo a conservé les mécanismes dédiés aux droits de l'homme mis en place pendant la période d'administration intérimaire, notamment la présentation de rapports aux organes du traité de l'ONU et à d'autres organismes de surveillance internationaux.

4.6. Reconnaissance du Kosovo par la communauté internationale

6.62. Depuis la déclaration d'indépendance, le Kosovo a été largement reconnu au niveau international. Selon les informations disponibles, les 57 Etats qui suivent ont reconnu le Kosovo à la date indiquée :

Afghanistan	18 février 2008
Albanie	18 février 2008
Australie	19 février 2008
Autriche	28 février 2008
Belgique	24 février 2008
Belize	7 août 2008
Bulgarie	20 mars 2008
Burkina Faso	24 avril 2008
Canada	18 mars 2008
Colombie	6 août 2008
Costa Rica	18 février 2008
Croatie	19 mars 2008
République tchèque	21 mai 2008
Danemark	21 février 2008
Estonie	21 février 2008
Finlande	7 mars 2008
France	18 février 2008
Gambie	7 avril 2008
Allemagne	20 février 2008
Hongrie	19 mars 2008
Islande	5 mars 2008
Irlande	29 février 2008
Italie	21 février 2008
Japon	18 mars 2008
Lettonie	20 février 2008
Libéria	30 mai 2008
Liechtenstein	25 mars 2008

la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; la Convention relative aux droits de l'enfant ; et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Lituanie	6 mai 2008
Luxembourg	21 février 2008
Macédoine	9 octobre 2008
Malaisie	14 octobre 2008
Malte	21 août 2008
Etats Fédérés de Micronésie	5 décembre 2008
Monaco	19 mars 2008
Monténégro	9 octobre 2008
Pays-Bas	4 mars 2008
Norvège	28 mars 2008
Panama	16 janvier 2009
Pérou	22 février 2008

Pologne	26 février 2008
Portugal	7 octobre 2008
République des Maldives	19 février 2009
République de Nauru	23 avril 2008
République des Palaos	9 mars 2009
République des îles Marshall	17 avril 2008
Samoa	15 septembre 2008
Saint-Marin	11 mai 2008
Sénégal	19 février 2008
Sierra Leone	13 juin 2008
Slovénie	5 mars 2008
Corée du Sud	28 mars 2008
Suède	4 mars 2008
Suisse	27 février 2008
Turquie	18 février 2008
Emirats Arabes Unis	14 octobre 2008
Royaume-Uni	18 février 2008
Etats-Unis	18 février 2008

6.63. Le 17 juin 2008, le Gouvernement du Kosovo a autorisé la création de 9 ambassades dans des Etats Membres de l'ONU ayant reconnu le Kosovo³⁶⁸. Au mois de novembre 2008, 10 missions diplomatiques avaient été ouvertes³⁶⁹.

5. CONCLUSIONS

6.64. La question posée à la Cour est la suivante : la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est-elle conforme au droit international ?

6.65. Il s'agirait d'une réponse complète et suffisante à la question dont a été saisie la Cour que de dire que le droit international ne traite pas de la légalité des déclarations d'indépendance en elle-même et que, dès lors, la déclaration d'indépendance faite par le Kosovo n'est pas incompatible avec le droit international. Comme indiqué précédemment aux chapitres 1 et 4, les institutions étaient représentatives du peuple du Kosovo dans son ensemble. Le droit international ne les empêchait pas d'agir comme elles l'ont fait.

6.66. Si la Cour interprète la question dans le sens où celle-ci s'attache à savoir si la déclaration d'indépendance est conforme à une plus large gamme d'éléments, la conclusion n'en demeure pas moins la même. A titre de conclusion, soulignons les points suivants.

6.67. A la différence des mesures précédentes, la résolution 1244 (1999) prévoyait une administration intérimaire internationale complète pour le Kosovo. Toutefois, elle ne déterminait pas d'avance le statut final du Kosovo. Le dispositif de la résolution 1244 (1999), qui parlait du Kosovo comme d'un territoire jouissant d'une autonomie substantielle «au sein» de la Yougoslavie (paragraphe 10 et annexe 2, paragraphe 5), portait uniquement sur l'administration intérimaire mise en place en 1999. Ces dispositions ne limitaient pas ni ne déterminaient à l'avance la forme ou le

³⁶⁸ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/458 du 15 juillet 2008, p. 2, par. 4 ; Pièce n° 89.

³⁶⁹ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692 du 24 novembre 2008, p. 1, par. 2 ; Pièce n° 90.

fond du règlement définitif. Si l'on considère la résolution 1244 (1999) dans son ensemble, il apparaît clairement que la résolution n'exigeait pas que le Kosovo reste au sein de la Yougoslavie et qu'elle n'excluait pas non plus que son statut final soit l'indépendance. La résolution 1244 (1999) n'interdisait pas ni n'excluait l'indépendance du Kosovo. Elle ne dotait pas non plus la Serbie d'un droit de veto aux propositions de règlement définitif.

6.68. Selon les termes de la résolution 1244 (1999), la nouvelle administration internationale et les institutions provisoires locales n'ont pas été superposées sur un appareil yougoslave préexistant ou mises en place parallèlement à celui-ci. Il y a eu une rupture totale avec l'appareil militaire, paramilitaire et de police nouvellement retiré du territoire du Kosovo. La nouvelle situation administrative a trouvé son fondement juridique dans les mesures prises par le Conseil de sécurité, qui étaient internationalement légales.

6.69. Si la résolution 1244 (1999) ne spécifiait pas la forme que prendrait le règlement définitif, elle évoquait à maintes reprises la réalisation ultime de ce règlement (par. 11 *a*), *c*) et *f*) ; annexe 2, par. 8). De plus, le mandat prévoyait une transition progressive des pouvoirs de la présence civile internationale aux institutions locales d'administration autonome (par. 11 *a*), *c*), *d*) et *f*)), une opération qui, menée à son terme, finirait par mettre fin à la présence civile internationale.

6.70. Ni l'Assemblée générale ni le Conseil de sécurité n'a condamné l'indépendance du Kosovo ou demandé sa non reconnaissance. Cela témoigne de la compatibilité de la déclaration d'indépendance du Kosovo avec le droit international. Ils n'ont pas été les seuls. De nombreux Etats ont reconnu l'indépendance du Kosovo. Dans tous les cas de sécession controversée postérieurs à 1945 dont il a été question au chapitre 5, les Etats reconnaissant les entités ayant fait sécession n'ont jamais été plus d'une poignée³⁷⁰. Le contraste est saisissant.

6.71. Il n'est pas demandé à la Cour d'examiner les actes de reconnaissance individuels mentionnés ci-dessus. Il lui est demandé si la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo est conforme au droit international. Quel que soit l'éclaircissement apporté à l'interprétation de cette question, les événements abordés dans le présent chapitre sont d'une très grande pertinence pour répondre à la question sous-jacente. Les points suivants sont soulignés :

- 1) La question concerne le droit international et non le droit de l'Etat prédécesseur ou le droit appliqué au Kosovo avant la déclaration. Toutes les déclarations unilatérales d'indépendance sont par définition contraires au droit de l'Etat prédécesseur, ou du moins ne sont pas prévues par celui-ci.

³⁷⁰ Il semble que le nombre le plus élevé ait été enregistré par le Biafra, qui a été reconnu par 5 Etats : la Tanzanie (13 avril 1968), déclaration par le gouvernement de la Tanzanie émise le 13 avril 1968, réimprimée dans Anthony Hamilton Millard Kirk-Greene, *Crisis and conflict in Nigeria: a documentary sourcebook 1966-1969* (Londres : Oxford University Press, 1971), 2^e volume, p. 211, doc. 148 ; le Gabon (8 mai 1968), *Fraternité Matin* (Abidjan), 9 mai 1968, cité dans John J. Stremlau *The International Politics of the Nigeria Civil War 1967-1970* (Princeton: Princeton University Press, 1977) p. 138, note 83 ; la Côte d'Ivoire (14 mai 1968), *Fraternité Matin* (Abidjan), 15 mai 1968, cité dans Stremlau, p. 139, note 87 ; la Zambie (20 mai 1968), déclaration du ministre des affaires étrangères zambien faite à Lusaka, communiqué de presse interne de la Zambie n° 750/1968, 20 mai 1968, réimprimé dans Kirk-Greene, vol. 2, p. 221, doc. 155 ; Haïti (23 mars 1969), informations issues d'entretiens réalisés par l'auteur, Stremlau, p. 141. Voir également en ce qui concerne Haïti *Confidential State Department Central Files: Biafra-Nigeria 1967-1969*. Affaires politiques. Bobine 1, cadre 0569 POL 16, Biafra ; Bande 2, cadre 0152 POL, Biafra-Hai (archivés sur LexisNexis). Aucun Etat n'a établi de relations diplomatiques avec le Biafra.

- 2) La question de la compétence de l'autorité constitutionnelle des institutions provisoires d'administration autonome à faire et à appliquer la déclaration d'indépendance n'est pas celle dont a été saisie la Cour. Il est toutefois significatif que :
- a) la déclaration a de toute évidence reçu le soutien accru du peuple du Kosovo : elle répondait à la volonté que le peuple avait largement exprimée ;
 - b) après un examen attentif des différentes options, elle a été expressément envisagée et prévue par le rapport Ahtisaari ;
 - c) elle n'a pas été condamnée ou critiquée par l'un quelconque des organes des Nations Unies ;
 - d) il s'agissait d'un acte interne qui n'était en aucun cas incompatible avec une quelconque norme péremptoire du droit international général ;
 - e) loin de faire l'objet d'une politique concertée de non reconnaissance, l'indépendance du Kosovo a été largement reconnue par d'autres Etats.
- 3) Les autorités du Kosovo ont par la suite agi en pleine conformité avec la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo, avec pour effet une normalisation considérable de la situation. En effet, le principe de l'indépendance sous supervision internationale, recommandé par l'envoyé spécial, a été appliqué par le Kosovo au maximum de ce qui était possible au vu des circonstances.

6.72. Pour résumer, rien ne permet de supposer, en l'espèce, que la déclaration unilatérale d'indépendance faite par les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo était contraire au droit international.

6.73. A considérer, toutefois — *quod non* —, que la déclaration d'indépendance n'ait pas été «conforme au droit international» au moment où elle a été faite, l'évolution de la situation depuis le 17 février 2008 a confirmé l'indépendance du Kosovo, ce qui dissipe tout doute quant à la position à adopter et purge toute illicéité qui aurait pu exister. A cet égard, soulignons l'importance particulière des éléments suivants : 1) le fait que la déclaration d'indépendance n'ait pas été critiquée ni condamnée par aucun organe compétent des Nations Unies ; 2) le fait que les autorités du Kosovo contrôlent et administrent de manière pacifique la plupart du territoire et que la vaste majorité du peuple du Kosovo lui fasse allégeance ; 3) loin de faire l'objet d'une politique concertée de non reconnaissance, l'indépendance du Kosovo a été largement reconnue par d'autres Etats.

CHAPITRE 7

CONCLUSIONS

7.1 Par les motifs exposés dans le présent exposé écrit, le Royaume-Uni soumet les conclusions suivantes :

- a) Le droit international ne traite pas de la licéité des déclarations d'indépendance en elle-même. Dès lors, la déclaration d'indépendance du Kosovo n'est pas incompatible avec le droit international.
- b) En tout état de cause, la déclaration d'indépendance du Kosovo était conforme au droit international.
- c) A supposer que la Cour conclue que la déclaration d'indépendance n'était pas, *quod non*, conforme au droit international au moment où elle a été faite, l'évolution de la situation depuis cette date a confirmé l'indépendance du Kosovo, dissipant tout doute quant à la position à adopter et purgeant toute illicéité qui aurait pu exister.

(Signé) Daniel BETHLEHEM QC
Conseiller juridique
Ministère des affaires étrangères
et du Commonwealth

(Représentant du Royaume-Uni de
Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)

Londres, le 17 avril 2009

ANNEXES A L'EXPOSE ECRIT DU ROYAUME-UNI

- Annexe1 Statement of John Sawers, Permanent Representative of the United Kingdom to the United Nations, in the Security Council debate of 18 February 2008 and legal annex
- Annexe2 Letter from the Minister of Foreign Affairs of Serbia, 23 January, 2009
- Annexe3 Conclusions on Kosovo, 2851st External Relations Council meeting, Council of the European Union, 18 February 2008
- Annexe4 Transcript of the Special Plenary Session of the Kosovo Assembly, 17 February 2008
- Annexe5 Co-Chairman's Paper on Serbia and Montenegro, 27 August 1992
- Annexe6 Statements of the Contact Group, 24 September 1997 and 8 July 1998; Contact Group statement, Rambouillet Accords : Co-Chairman's Conclusions, 23 February 1999; Statement by the Co-Chairs of the Contact Group, 19 March 1999
- Annexe7 Final Hill Proposal, 27 January 1999
- Annexe8 Report of the UN Special Rapporteur for Yugoslavia, 31 October 1997
- Annexe9 Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 22 September 1995
- Annexe10 Reports of the Special Rapporteur for Yugoslavia, 17 November 1992, 17 November 1993, 21 February 1994, 4 November 1994 and 16 January 1995
- Annexe11 Reports of the Special Rapporteur for Yugoslavia, 14 March 1996, 29 January 1997 and 11 September 1998
- Annexe12 Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child, 13 February 1996; Conclusions and Recommendations of the Committee Against Torture, 9-20 November 1998
- Annexe13 EU Statement on Kosovo, 9 June 1998
- Annexe14 Report of the Secretary-General on the human rights situation in Kosovo, 30 October 1998
- Annexe15 ICRC Position Statement, 15 September 1998
- Annexe16 Resolutions of UN Commission on Human Rights : 14 August 1992-22 April 1998
- Annexe17 General Assembly resolutions : 18 December 1992-9 December 1998
- Annexe18 Resolutions of the Commission on Human Rights 1993/7 of 23 February 1993, 1994/72 of 9 March 1994 and 1994/76 of 9 March 1994
- Annexe19 Report of the EU Forensic Team, 17 March 1999
- Annexe20 S/PV.5089, 29 November 2004
- Annexe21 Guiding principles of the Contact Group for a settlement of the status of Kosovo, 7 October 2005
- Annexe22 Resolution of the Serbian National Assembly, 21 November 2005
- Annexe23 Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) on 19 March 2007, Opinion No. 405/2006
- Annexe24 Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration of Kosovo, 17 March 2009
- Annexe25 Press releases of Secretary-General, 17 February and 18 February 2009, International Civilian Office (ICO) News Release 07/2009, 15 February 2009
-