

MINISTERE
DES
AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES



Le directeur des affaires juridiques

PARIS, le 06 juillet 2009

N° 1446/DJ

Monsieur le Greffier,

Dans le délai fixé par la Cour internationale de Justice par son ordonnance du 17 octobre 2008, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint les observations écrites de la République française en l'affaire relative à la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo (Requête pour avis consultatif)*. Conformément aux souhaits exprimés dans votre lettre du 20 octobre 2008, l'original de ces observations écrites est accompagné de 30 exemplaires en copie. En outre, je joins à cet envoi une version électronique sur CD-ROM de nos observations.

Veillez agréer, Monsieur le Greffier, l'expression de ma considération distinguée.



Edwige BELLIARD

Monsieur Philippe COUVREUR
Greffier de la Cour internationale de Justice
Palais de la Paix
2517 KJ La Haye PAYS BAS

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

REQUETE POUR AVIS CONSULTATIF

**CONFORMITE AU DROIT INTERNATIONAL DE LA DECLARATION UNILATERALE
D'INDEPENDANCE DES INSTITUTIONS PROVISOIRES D'ADMINISTRATION
AUTONOME DU KOSOVO**

OBSERVATIONS ECRITES DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

Juillet 2009

1. Par une ordonnance en date du 17 octobre 2008, et conformément à l'article 66, paragraphe 4, de son Statut, la Cour internationale de Justice a autorisé les Etats ou organisations ayant présenté un exposé écrit à déposer d'ici au 17 juillet 2009 des observations écrites sur les autres exposés écrits¹. Les présentes observations sont soumises en vertu de cette ordonnance.

2. Après avoir pris connaissance de l'ensemble des exposés écrits déposés auprès de la Cour, la France maintient ses observations quant à la compétence de celle-ci et à l'opportunité de l'exercer dans la présente espèce (I). Il lui paraît toujours tout aussi certain par ailleurs que quand bien même la Cour déciderait de répondre à la demande d'avis, elle ne pourrait que conclure à l'absence de contrariété de la déclaration d'indépendance du Kosovo avec le droit international (II).

I. Les conditions d'exercice de la fonction consultative ne sont pas remplies

4. Toute une série de considérations conduisent, de l'avis de la France, à la conclusion que la Cour devrait décliner la demande qui lui a été adressée.

1. La procédure consultative a été détournée de son objet et de sa finalité

5. La demande d'avis soumise à la Cour, de l'aveu même de l'Assemblée générale, est uniquement destinée à éclairer, à l'instigation de certains Etats, l'action d'autres Etats, voire à faire trancher par la Cour ce qui apparaît exclusivement comme un différend interétatique. En cela, la demande d'avis poursuit une finalité qui n'est pas celle de la procédure consultative.

6. Le seul élément de motivation présent dans la résolution 63/3 renvoie uniquement en effet à l'existence d'un différend entre Etats². Dans l'affaire du *Sahara occidental*, la Cour, pour déterminer si elle était en droit d'exercer la compétence consultative, s'est assurée que l'Assemblée générale n'avait pas eu, en la saisissant, « pour but de porter devant la Cour, sous la forme d'une requête pour avis consultatif, un différend ou une controverse juridique » entre Etats et elle n'a écarté l'objection que parce que la controverse en question avait « surgi lors

¹ Ordonnance du 17 octobre 2008, par. 3.

² « *Consciente* du fait que cet acte [la déclaration d'indépendance] a suscité des réactions diverses de la part des Membres de l'Organisation des Nations Unies quant à la question de savoir s'il était conforme à l'ordre juridique international actuel »

des débats de l'Assemblée générale et au sujet de problèmes traités par elle »³. Ce n'est clairement pas le cas en l'espèce⁴. La Cour a insisté par ailleurs sur le caractère nécessairement accessoire que doit revêtir la question posée par rapport aux activités pertinentes de l'Assemblée⁵. De nouveau, cette condition n'est pas remplie dans la présente espèce, l'Assemblée ayant dû créer, et c'est un précédent en matière consultative, un nouveau point à son ordre du jour à la seule fin de saisir la Cour d'un différend interétatique⁶. Un Etat au moins a d'ailleurs pleinement assumé dans son exposé écrit cette utilisation à des fins contentieuses de la procédure consultative en accusant, de manière non-fondée, les Etats ayant reconnu le Kosovo de s'être rendus coupables d'un acte qualifié d'« intervention »⁷. Une telle allégation tout comme l'utilisation de la voie consultative à des fins exclusives de consultation juridique interétatique⁸ ne relèvent pas de la compétence que la Cour tient de l'article 96 de la Charte. Il lui appartient d'en tirer les conséquences en ne donnant pas suite à la demande d'avis.

2. La Cour devrait refuser de prendre parti dans une controverse à l'égard de laquelle les organes compétents des Nations Unies ont choisi de rester neutres

7. Il apparaît clairement que la question soumise à la Cour par l'Assemblée générale l'a été tout à la fois en dehors de toute activité de celle-ci sur la situation au Kosovo et en présence d'une activité ininterrompue du Conseil de sécurité. Cette situation inédite pose problème sur le plan de la compétence au regard de l'interdiction formulée à l'article 12 de la Charte des Nations Unies⁹ tout autant qu'elle rend inopportun l'exercice de la compétence consultative¹⁰.

³ C.I.J. Recueil 1975, p. 26, par. 39 et p. 25, par. 34.

⁴ V. l'exposé écrit de la France, pars. 1.23-1.26 ainsi que pars. 1.37-1.41, et celui des Etats-Unis, pp. 41-45.

⁵ Avis précité de 1975, pp. 26-27, par. 39 ; v. également l'avis du 21 juin 1971 dans l'affaire de la Namibie, C.I.J. Recueil 1971, p. 24, par. 32

⁶ V. exposé écrit de la France, pars. 1.38-1.40.

⁷ Exposé écrit de l'Argentine, par. 112. V. aussi l'exposé écrit du Venezuela, p. 2, dernier paragraphe.

⁸ Le Kosovo indique à très juste titre dans sa contribution écrite que la Cour ne devrait pas donner suite à la demande d'avis « *considering, in particular, that the request was not made to assist the General Assembly in its work but as a "legal advice" for Member States* » (par. 7.21). V. dans le même sens et de manière plus détaillée l'exposé écrit des Etats-Unis, pp. 41-45.

⁹ V. l'exposé écrit de la France, pars. 1.28 et s.

¹⁰ V. l'exposé écrit de l'Irlande, par. 12. V. également les divers éléments invoqués par l'Albanie dans son exposé écrit, pars. 54-70.

8. Un éventuel avis serait susceptible de rompre avec une attitude de neutralité unanimement suivie jusqu'à maintenant par l'ensemble des organes des Nations Unies¹¹. Comme le Secrétaire général l'a rappelé dernièrement, l'ONU a maintenu et « maintiendra une position de stricte neutralité vis-à-vis de la question du statut du Kosovo », conformément à « la position de neutralité énoncée dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité »¹². Le Représentant spécial du Secrétaire général a également souligné l'intérêt primordial qui s'attache, face à une situation politique extrêmement sensible¹³, au respect de cette neutralité pour garantir le maintien de la paix au Kosovo¹⁴. A cet égard, rien n'est plus éloigné de la réalité que d'affirmer qu'un avis consultatif aiderait « les Nations Unies et les Etats Membres dans leurs actions futures »¹⁵. Tout au contraire, la déclaration d'indépendance n'a nullement été comprise comme un défi significatif à l'autorité des Nations Unies¹⁶ ; ni le Conseil de sécurité, ni le Secrétaire général, ni moins encore l'Assemblée générale, dans le cadre de leurs activités, n'ont exprimé le souhait d'obtenir des « directives juridiques (*legal guidance*) » concernant l'action à prendre, pour autant qu'ils soient compétents à le faire, dans la situation du Kosovo, selon l'objectif désormais assigné par la Serbie à la procédure devant la Cour¹⁷ ; une réponse de la Cour à la question qui lui est soumise romprait avec la position de neutralité adoptée par l'Organisation des Nations Unies quant au statut définitif du Kosovo avec les risques qui s'ensuivraient pour l'exercice de leurs missions par les autorités agissant au Kosovo dans le cadre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

¹¹ Cette neutralité s'explique en particulier par le fait que l'ONU n'a reçu aucune compétence pour recommander la reconnaissance collective de nouveaux Etats : v. l'exposé écrit du Royaume-Uni, par. 5.59, qui cite en ce sens les travaux préparatoires de la Charte et le mémorandum du Secrétaire général de 1950.

¹² V. le rapport du Secrétaire général sur la MINUK, S/2009/300, 10 juin 2009, par. 6 et 40. V. également par. 36, 39 et 41. La neutralité actuelle de l'ONU comme celle de la résolution 1244 (1999) vis-à-vis du statut définitif du Kosovo ont été réitérées également lors de la séance du Conseil de sécurité du 17 juin 2009 : v. S/PV.6144, p. 2 (Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de la MINUK), p. 11 (Vietnam), p. 14 (Russie), p. 16 (Chine), p. 20 (Mexique), p. 21 (Ouganda).

¹³ La question du Kosovo constitue une « *highly sensitive political issue* » selon le représentant spécial du Secrétaire général, M. Eide (cité dans l'exposé écrit de la Serbie, par. 395).

¹⁴ V. S/PV. 6144 (17 juin 2009), p. 3 : « Notre neutralité vis-à-vis de la question du statut nous permet de nous employer à encourager la réconciliation des communautés du Kosovo et à encourager la coopération régionale, dans l'intérêt de tous les habitants du Kosovo et pour la stabilité et le développement dans l'ensemble de la région ».

¹⁵ Exposé de la Serbie, p. 44 (« *The Advisory Opinion Will Help the United Nations and Member States in Their Subsequent Actions* »).

¹⁶ Exposé écrit de la Serbie, par. 87. V. l'exposé écrit de la France, par. 29 et 2.70-2.81.

¹⁷ Exposé écrit de la Serbie, par. 91-94.

3. La question soumise à la Cour ne se prête à aucune réponse juridique du point de vue du droit international

9. La question soumise à la Cour – à la formulation de laquelle celle-ci doit se tenir, sans possibilité d'en élargir les termes¹⁸ – est privée de toute consistance et de toute portée juridiques. Le droit international ne prohibant pas, sauf exceptions dont personne ne prétend qu'elles s'appliqueraient au cas d'espèce, les sécessions en tant que telles, *a fortiori* les déclarations d'indépendance (v. *infra*, II), la question faisant l'objet de la demande d'avis consultatif s'avère intrinsèquement privée de tout objet et de tout intérêt juridiques et ne constitue donc pas, malgré les apparences trompeuses de son libellé, une authentique question juridique soulevant de véritables problèmes de droit international¹⁹.

4. L'avis demandé est voué à n'avoir aucun effet pratique sur la situation actuelle du Kosovo

10. Quel que soit le sens qui lui est prêté, la question adressée à la Cour est en elle-même privée de toute portée concrète. Il est en effet, et à très juste titre, admis par l'ensemble des Etats qui sont intervenus dans la procédure, à commencer par la Serbie elle-même, que la question de l'existence de l'Etat du Kosovo n'est pas soumise à la Cour²⁰. La licéité des nombreuses décisions de reconnaître cet Etat, notamment par un grand nombre d'Etats européens parmi les plus directement intéressés à la stabilité de la région, n'est de même pas mise en question²¹. Si, non sans contradiction, certains Etats discutent toutefois abondamment, pour la contester, de l'indépendance du Kosovo et de sa qualité d'Etat²², il est

¹⁸ La Cour « est en principe liée par le libellé des questions formulées dans la requête » et ne peut, tout au plus, quand la nécessité s'en fait vraiment ressentir, qu'en interpréter les termes pour en préciser le sens (v. avis consultatif du 20 juillet 1982, *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies*, C.I.J. Recueil 1982, pp. 349-350, pars. 47-48).

¹⁹ V. l'exposé écrit de la France, pars. 1.4-1.5.

²⁰ Exposé écrit de la Serbie, pars. 23 et 964.

²¹ *Ibid.*, par. 22.

²² *Ibid.*, pars. 964-985 (« *Effectiveness Alone Is Not a Ground for Statehood* »); v. aussi l'exposé de la République de Chypre, pp. 41-49, pars. 159-192 (« *The unilateral declaration has not created a State* »). Plusieurs exposés écrits d'Etats ayant refusé de reconnaître l'indépendance du Kosovo se placent principalement sur le terrain de la licéité de la sécession; v. ainsi l'exposé de l'Iran (« *no derogation is permitted from [the principle of territorial integrity]. [...] States practice since 1945 shows very clearly the opposition of states to recognition or accepting unilateral secession outside the colonial context* », p. 10, Conclusions), de la Chine (« *Secession is not recognized by international law and has always been opposed by the international community of States* », p. 6) ou de la Russie (« *outside the colonial context, international law allows for secession of a part of a State against the latter's will only as a matter of self-determination of peoples* », Conclusions, p. 39, par. 4). V. encore l'exposé de l'Argentine, pour laquelle il importe que la Cour rejette « *the position of the "irreversibility" of the situation emerging from the unilateral declaration of independence [...]* », par. 35.

parfaitement clair que tel n'est pas l'objet de la demande transmise à la Cour. La résolution 63/3 de l'Assemblée générale, comme y insistait son promoteur au moment de son adoption, « est suffisamment claire » et « ne prête nullement à controverse »²³ : elle porte, comme le rappelle son préambule, sur « l'acte » par lequel, le 17 février 2008, « les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo ont déclaré l'indépendance du Kosovo de la Serbie »²⁴.

11. Pas davantage que la question ne porte sur l'indépendance elle-même ou les nombreuses reconnaissances dont elle a fait l'objet²⁵, la réponse de la Cour à la seule question qui lui est posée ne peut avoir d'effet sur celle-là ou sur celles-ci. Quand bien même la Cour, si elle donnait suite à la demande d'avis, conclurait au caractère illicite de la déclaration d'indépendance du Kosovo, cela ne remettrait aucunement en cause la reconnaissance de l'Etat du Kosovo par de nombreux Etats ou sa pleine et entière participation dans plusieurs organisations internationales. En sens inverse, si la Cour devait conclure que la déclaration du 17 février 2008 n'était pas contraire au droit international, rien n'indique que la Serbie, ou d'autres Etats qui s'y opposent, reconnaîtraient l'indépendance du Kosovo, comme ils n'y seraient d'ailleurs juridiquement nullement tenus²⁶. L'avis de la Cour, quel qu'il soit, est à ce titre privé de tout effet et de toute utilité.

12. Il est parfaitement vain de penser par ailleurs que le recours à la procédure consultative pourrait permettre de modifier en quoi que ce soit le statut politique actuel du Kosovo. Un tel avis ne pourrait permettre d'obtenir ce que plusieurs années de négociations ont échoué à réaliser tandis qu'en revanche, il pourrait mettre en danger la seule issue politique qui s'est avérée viable à l'issue de ces négociations et qui n'a été condamnée par aucun des organes compétents des Nations Unies²⁷. Une telle attitude est en outre tout à fait significative, en particulier par comparaison avec celle adoptée avant l'ouverture en 2005 du processus visant à déterminer le statut définitif du Kosovo. Avant cela, le Conseil de sécurité

²³ A/63/PV.22 (8 octobre 2008), p. 2 (Serbie).

²⁴ A/RES/63/3, 3^e alinéa du préambule.

²⁵ A ce jour, le Kosovo a été reconnu par 60 Etats. 96 Etats ont par ailleurs voté en faveur de la candidature du Kosovo au FMI et 95 en faveur de sa candidature à la BIRD (v. S/PV.6144, p. 10 (Kosovo)).

²⁶ V. l'intervention de M. Jeremić devant le Conseil de sécurité, le 17 juin 2009 : « La Serbie ne reconnaîtra jamais, sous aucun prétexte, directement ou indirectement, la déclaration unilatérale d'indépendance par les autorités de souche albanaise de notre province méridionale. Sur cette question, nous ne céderons pas, quoi qu'il arrive. Nous continuerons de défendre notre intégrité d'une manière non conflictuelle en utilisant tous les moyens pacifiques à notre disposition » (S/PV.6144, p. 6).

²⁷ V. l'exposé écrit de la France, pars. 2.70-2.81.

et les personnes agissant en son nom n'ont pas hésité à condamner toute tentative d'indépendance. Le fait même que ces condamnations n'aient plus jamais été réitérées après 2005 confirme nécessairement que l'option de l'indépendance n'était non seulement pas exclue pour le statut définitif du territoire, mais était également devenue une solution réellement viable. On ne s'expliquerait pas sinon une rupture aussi soudaine dans la position des organes concernés²⁸.

13. Comme la France l'a indiqué dans son exposé écrit, il serait aussi vain que contre-productif de chercher à établir aujourd'hui quelque responsabilité dans l'échec des négociations politiques menées sur le statut définitif du Kosovo. Le fait est – cela a été objectivement constaté à plusieurs reprises – que ces négociations ont abouti à une impasse dont aux yeux de tous il était devenu totalement impossible à la fin de l'année 2007 de sortir de manière consensuelle. Il est apparu tout aussi nettement par ailleurs que le maintien du *statu quo* n'était plus tenable et aurait mis en danger la stabilité de la région. Dans ces conditions, la voie des négociations ayant été définitivement épuisée, la seule option politique viable ne pouvait être que celle de l'indépendance compte tenu en particulier des relations récentes entre la Serbie et le Kosovo et de la nécessité de respecter la volonté du peuple kosovar²⁹.

14. Certains Etats ont, dans leurs exposés écrits, avancé deux objections à cet égard.

15. Tout d'abord, le caractère unilatéral de la déclaration d'indépendance aurait été contraire au processus mis en place par le Conseil de sécurité qui aurait exigé un règlement négocié entre les deux parties intéressées et une décision du Conseil entérinant celui-ci³⁰. Qu'une solution consensuelle eût été la meilleure des solutions, la France ne l'a jamais contesté. Le Groupe de contact avait lui-même indiqué au moment de l'ouverture des pourparlers sur le statut définitif du Kosovo qu'il s'agissait d'une option « prioritaire » et du « meilleur moyen » de résoudre le différend³¹. Mais cela n'équivalait pas à faire d'un règlement négocié la seule issue possible. Il convenait en effet d'envisager une solution

²⁸ V. à cet égard les exposés écrits de l'Autriche, par. 41 ; des Etats-Unis, pp. 24 et 85-86 ; de l'Allemagne, p. 42 ; de l'Espagne, par. 43, iv) et v), par. 44 ainsi que par. 67-71 (lus *a contrario*) ; et la contribution écrite du Kosovo, par. 9.24-9.27.

²⁹ V. l'exposé écrit de la France, par. 2.40-2.62.

³⁰ V. les exposés écrits de Chypre, par. 98 ; de la Russie, par. 59-64 ; de la Serbie, par. 751-775 ; de l'Espagne, par. 76-82 ; et de l'Argentine, par. 101-106.

³¹ Exposé écrit de la France, par. 2.45.

alternative au cas où les négociations échoueraient, ce qui s'est produit et ce dont il est impossible de faire abstraction sans s'affranchir des faits tels qu'ils sont.

16. Dès lors que la résolution 1244 (1999) n'imposait pas de parvenir à tout prix à un règlement consensuel³², qu'elle prévoyait uniquement que le processus serait conduit « sous les auspices » du Conseil de sécurité et de la MINUK³³ et qu'elle renvoyait seulement enfin, via les Accords de Rambouillet, au respect de la volonté du peuple du Kosovo, il est clair que l'issue de la sécession, tolérée par le droit international général, qui ne l'encourage pas ni ne la prohibe, constituait un moyen d'avancer dans le processus en cas d'échec consommé des négociations. Conscient de l'impasse dans laquelle pouvaient se trouver les négociations, le Groupe de contact avait d'ailleurs, dès septembre 2006, indiqué qu'« aucune des parties ne p[ouvai]t unilatéralement empêcher le processus de détermination du statut d'avancer », confirmant ainsi sans ambiguïté que l'hypothèse d'un règlement négocié (donnant à chaque partie un droit de veto) n'était pas la seule envisageable³⁴. L'attitude adoptée par les Nations Unies, et singulièrement le Conseil de sécurité et les personnes agissant sous son autorité, à la suite de la déclaration d'indépendance le confirme là encore sans contestation possible³⁵.

17. La seconde objection soulevée par les mêmes Etats se situe à un autre niveau. Selon eux, la Serbie de 2008 n'étant plus celle de 1999, il aurait été tout à fait envisageable d'accorder une simple autonomie substantielle au peuple kosovar³⁶. C'est là, de nouveau, une appréciation politique sur laquelle il n'appartient évidemment pas à la Cour de se prononcer, d'autant moins que les négociations ne sont justement pas parvenues à en faire accepter l'idée. La France se contentera d'indiquer à ce propos que tous les motifs de préoccupations étaient loin d'être levés au moment où le peuple du Kosovo a fait le choix de l'indépendance³⁷.

18. Quelle qu'ait pu être en effet l'évolution politique enregistrée en Serbie depuis la chute du régime du Président Milosević, les traumatismes et les cicatrices du passé étaient (et sont

³² *Ibid.*, par. 2.34, dernier tiret.

³³ V. l'exposé écrit de la Serbie, par. 814.

³⁴ V. l'exposé écrit de la France, par. 2.62.

³⁵ Comme l'a récemment souligné le Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de la MINUK, la position de neutralité des Nations Unies vis-à-vis de la question du statut du Kosovo trouve sa source notamment dans la résolution 1244 (1999) elle-même. Ainsi « EULEX continue d'opérer au Kosovo, sous l'autorité générale de l'ONU et dans le cadre défini par la position de neutralité énoncée dans la résolution 1244 (1999) » (séance du Conseil de sécurité du 17 juin 2009, S/PV.6144, p. 4 [italiques ajoutés]) ; v. également *supra*, par. 8.

³⁶ V. les exposés écrits de la Russie, pars. 46 et s. et pars. 98-101, et de la Serbie, par. 646.

³⁷ V. l'exposé écrit de la France, pars. 2.56-2.57.

toujours) très loin d'être effacés. La terrible répression – et les crimes internationaux qui l'ont accompagnée – qui s'est abattue sur le peuple kosovar en 1998-1999³⁸, ne pouvait qu'empêcher celui-ci d'envisager son avenir au sein de l'Etat serbe tant les blessures morales restaient (et restent) profondes et le souvenir des atrocités commises enraciné dans les consciences. Il est des crimes que la mémoire individuelle et collective ne peut oublier³⁹.

19. Le comportement des autorités serbes ayant succédé au régime de Milosević n'a pas permis par ailleurs de rassurer sur leur intention de rompre complètement avec le passé⁴⁰. Le maintien d'une politique discriminatoire après 2000 et en particulier la non-association du peuple kosovar au vote référendaire relatif à l'adoption de la Constitution de 2006 en témoignent notamment⁴¹.

20. Le maintien du *statu quo*, en plus d'être porteur de grands risques économiques et d'entraver le développement du Kosovo⁴², aurait par ailleurs aggravé une situation déjà instable. L'indépendance était à l'inverse la seule issue de nature à sauvegarder la stabilité régionale. Les acteurs internationaux directement impliqués au Kosovo l'ont souligné en toute objectivité et impartialité à de nombreuses reprises. Si l'administration du Kosovo sans ingérence serbe a permis de « jeter la base d'une vie pacifique et normale pour toute la population du Kosovo »⁴³, il restait « un risque réel que, si son statut futur rest[ait] indéfini, les progrès réalisés par l'ONU et les Institutions provisoires au Kosovo ne puissent être maintenus »⁴⁴. Toute « nouvelle prolongation du processus relatif au statut futur du Kosovo remettrait en question les résultats obtenus par les Nations Unies au Kosovo depuis juin 1999 »⁴⁵ et « les progrès accomplis jusqu'à présent risqu[ai]ent fort d'avoir été vains et de

³⁸ *Ibid.*, pars.11 et s.

³⁹ V. l'exposé écrit de l'Allemagne, p. 20 : s'il est vrai que « [t]he Serbia of today is not the Serbia of 1998/1999 » « there can be no doubt that the events of 1998/1999 have left an indelible mark on the collective memory of the Kosovo Albanians ».

⁴⁰ La Cour a elle-même constaté qu'en 2007 la Serbie ne s'était toujours pas acquittée de son obligation de poursuivre les auteurs des actes de génocide commis en Bosnie-Herzégovine (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, arrêt du 26 février 2007, pars. 448-450).

⁴¹ V. les exposés écrits de la Suisse, par. 86 ; des Etats-Unis, pp. 27-28 ; et la contribution écrite du Kosovo, par. 8.40 *in fine*, ainsi que la réponse non convaincante de la Serbie, par. 202 de son exposé écrit.

⁴² Exposé écrit du Royaume-Uni, par. 6.33.

⁴³ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, S/2007/395, 29 juin 2007, par. 30 : « Au cours de huit années d'administration intérimaire par l'Organisation des Nations Unies, le Kosovo a accompli des progrès considérables dans la mise en place et le renforcement d'Institutions provisoires d'administration autonome démocratiques et responsables et dans la création des bases nécessaires à une économie qui fonctionne. Les Institutions provisoires ont jeté la base d'une vie pacifique et normale pour toute la population du Kosovo ».

⁴⁴ *Ibid.*, par. 33.

⁴⁵ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, S/2007/582, 28 septembre 2007, par. 28.

laisser la place à l'instabilité au Kosovo et dans la région »⁴⁶. Le Groupe de contact n'avait pas dit autre chose en juillet 2006 en rappelant que « *[t]he process must be brought to a close, not least to minimise the destabilising political and economic effects of continuing uncertainty over Kosovo's future status* »⁴⁷.

21. Assurément un règlement consensuel aurait constitué la solution idéale pour résoudre une situation faisant peser depuis trop longtemps une menace sur la paix et la sécurité internationales. Mais face à l'impossibilité, qui s'est avérée insurmontable, de parvenir à ce règlement consensuel et au risque que présentait le maintien du *statu quo* pour la paix et la stabilité de la région, l'indépendance s'est imposée – sans avoir été condamnée par les organes compétents des Nations Unies ni sur le terrain du droit, ni sous l'angle du maintien de la paix – comme la seule issue politique permettant de respecter la volonté du peuple kosovar et de préserver la paix dans la région. A cet égard là aussi, un avis de la Cour serait privé de toute utilité

22. Le droit international ne régissant pas les déclarations d'indépendance et laissant (consécutivement) aux Etats un pouvoir entièrement discrétionnaire en matière de reconnaissance d'Etat (sauf existence d'une obligation de non-reconnaissance qu'aucun organe politique des Nations Unies n'a imposé en l'espèce), il incombe en définitive de constater :

- d'une part, qu'il est impossible à la Cour de remplir son rôle judiciaire qui nécessiterait, selon la Serbie, « *to assess the compatibility of the unilateral declaration of independance with relevant principles and rules of international law* »⁴⁸, lesquels, précisément, font défaut⁴⁹ ;

⁴⁶ *Ibid.*, par. 29.

⁴⁷ Déclaration du Groupe de contact en date du 24 juillet 2006. v. l'exposé écrit de la France, par. 2.46 et la note 158.

⁴⁸ Exposé écrit de la Serbie, par. 61.

⁴⁹ La Serbie précise que l'exercice par la Cour de sa compétence consultative à l'égard d'une question juridique suppose « *the identification of the relevant principles and rules of international law, their interpretation and, finally, their application to the unilateral declaration of independance* » (*id.*). Puisque le droit international est neutre sur la question de la licéité des sécessions en tant que telles, il est clair que la Cour ne peut en l'espèce se livrer à cet exercice judiciaire. Si réponse juridique il devait y avoir à la question soumise à la Cour, elle ne pourrait tenir, au mieux, qu'en une seule phrase : « *Given the formulation of the question, there is a simple answer to the question posed, namely, that international law does not address the legality of declarations of independance per se and, accordingly, the Declaration of Independance by Kosovo is not incompatible with international law* » (exposé écrit du Royaume-Uni, par. 0.24).

- d'autre part, que tout avis juridique, quel qu'il puisse être (s'il pouvait, *quod non*, être rendu), serait dépourvu de la moindre utilité puisqu'un constat d'illicéité n'empêcherait pas les Etats de reconnaître le Kosovo pas plus qu'un constat de licéité ne les obligerait à le faire⁵⁰.

23. Se demander si la déclaration d'indépendance du Kosovo est conforme ou non au droit international est donc une question dépourvue de tout objet. Or, comme la Cour l'a souligné dans son avis sur le *Sahara occidental*, sa fonction consultative « est de donner un avis fondé en droit, *dès lors* qu'elle a abouti à la conclusion que les questions qui lui sont posées sont pertinentes, qu'elles ont un effet pratique à l'heure actuelle et que par conséquent, elles ne sont pas dépourvues d'objet ou de but »⁵¹.

II. La déclaration d'indépendance n'était nullement contraire au droit international

24. La France ne doute pas que si la Cour venait malgré tout à exercer sa fonction consultative dans la présente instance, sa réponse ne pourrait que se borner à déclarer que la déclaration d'indépendance n'était pas contraire au droit international. Aucun des Etats soutenant la conclusion inverse (au nombre de dix seulement parmi les 192 Etats membres des Nations Unies autorisés à déposer un exposé écrit) n'est parvenu à établir l'existence d'une quelconque règle proscrivant le fait de déclarer son indépendance ni un quelconque précédent dans lequel le simple fait de déclarer l'indépendance ou de proclamer l'existence d'un Etat ait été jugé, en soi, contraire au droit international. Ni l'examen des termes de la résolution 1244 ni celui du droit international général ne leur ont permis en effet d'étayer leurs conclusions.

25. Il est à peine besoin de revenir sur la première pour rappeler que bien loin d'interdire l'indépendance et de requérir d'aboutir à tout prix à une solution consensuelle, cette résolution s'est contentée de demander à la présence internationale civile de « faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo » – formule dont la neutralité et la souplesse sont fidèles au caractère purement factuel du processus de formation des Etats dans la société internationale.

⁵⁰ V. l'exposé écrit de la République tchèque, p. 5 ; et celui de la France, pars. 1.7-1.18.

⁵¹ Avis précité, p. 37, par. 73 (italiques ajoutés).

26. La seule exigence que posait la résolution 1244 (1999) était celle du respect de la volonté du peuple kosovar⁵². En revanche, le consentement de la Serbie pas plus que l'adoption d'une décision du Conseil de sécurité sur le statut définitif du Kosovo n'ont été requis par le Conseil⁵³. Cela explique d'ailleurs que la Serbie ait tenté de modifier le projet de résolution qui est devenu la résolution 1244 (1999) pour que soit inscrit le principe selon lequel l'indépendance devait être totalement exclue⁵⁴ et, une fois qu'elle eut échoué à l'obtenir, qu'elle ait interprété, pour la dénoncer, la résolution 1244 comme ouvrant la voie à une possible indépendance du Kosovo⁵⁵. Cela explique aussi que les différentes autorités ayant supervisé les négociations (en particulier M. Ahtisaari et la Troïka) aient pu faire de l'indépendance l'une des options à négocier sans que *jamaïs* le Conseil de sécurité, le Secrétaire général, son Représentant spécial au Kosovo ou le Groupe de contact aient indiqué que cette option était interdite par la résolution 1244. L'absence de toute condamnation de la déclaration d'indépendance par le Conseil de sécurité conduit à la même conclusion⁵⁶.

27. L'argumentation déployée en sens contraire ne peut permettre de faire dire aujourd'hui à la résolution ce qu'elle n'a pas dit en 1999. Il ne peut être ainsi tiré argument du fait que dans la situation antérieure à la résolution 1244 (1999) l'indépendance n'avait pas été retenue comme l'une des options souhaitables aux yeux du Conseil de sécurité et de la communauté internationale⁵⁷, pour affirmer que celle-ci serait exclue dans la situation postérieure à la grave crise de 1999 et l'adoption de cette résolution. De même, la résolution 1244 (1999) ne peut être sollicitée au point de confondre les principes que le Conseil de sécurité entendait appliquer au statut *intérimaire* du Kosovo avec les solutions sur lesquelles pouvait déboucher

⁵² V. l'exposé écrit de la France, par. 2.28-2.39.

⁵³ Ce que concède d'ailleurs l'Espagne dans son exposé écrit : « [...] *Resolution 1244 (1999) does not expressly mention the need for agreement* » (p. 50, note 154). Ce silence est tout à fait volontaire dans les accords de Rambouillet et la résolution 1244 (1999) qui y renvoie, comme le prouve *a contrario* l'étude des projets antérieurs qui exigeaient expressément quant à eux le consentement de la Serbie (v. les exposés écrits des Etats-Unis, p. 17 et pp. 65-68 ; et la contribution écrite du Kosovo, par. 9.13-9.14).

⁵⁴ V. l'exposé écrit de la Suisse, par. 49-50.

⁵⁵ V. les exposés écrits de la France, par. 2.26 ; et la contribution écrite du Kosovo, par. 4.22.

⁵⁶ V. l'exposé écrit de la France, par. 2.70 et s. V. également le rapport du Secrétaire général du 17 mars 2009, S/2009/149, par. 34. L'Union européenne n'a pas non plus condamné la déclaration d'indépendance (v. par exemple les informations données dans la contribution écrite du Kosovo, par. 2.44-2.45).

⁵⁷ V. par exemple les exposés écrits de la Roumanie, par. 26 et s. et par. 41 ; de la Slovaquie, par. 22 ; de la Russie, par. 44 ; de la Serbie, par. 728 et s. ; et de l'Espagne, par. 51. Le fait qu'une solution consensuelle, ou tenant compte de l'intégrité territoriale de la République fédérative de Yougoslavie de l'époque, ait été appelée de leurs vœux par de nombreux Etats, y compris la France, comme le relève la Serbie (par. 661), et y compris au moment de l'adoption de la résolution 1244 ou ultérieurement, ne signifie évidemment nullement que cette dernière excluait l'accession à l'indépendance du Kosovo.

son statut *définitif* : là encore, il est impossible de s'appuyer sur les uns pour juger les autres, comme ces Etats le font de nouveau⁵⁸.

28. En n'interdisant pas l'option de l'indépendance, la résolution 1244 (1999) n'a fait en réalité que s'aligner sur le droit international général qui n'interdit pas les sécessions en tant que telles et, partant, le fait de déclarer son indépendance. A cet égard, la Serbie elle-même admet le principe de la neutralité du droit international en matière de sécession puisqu'elle place seulement le débat sur le terrain d'une *réduction progressive* de cette neutralité dans le droit international contemporain⁵⁹. Or, l'obligation de non-reconnaissance est bornée pour l'heure par le droit international à des situations dont la sécession ne fait pas partie en tant que telle, et sans jamais qu'il est d'ailleurs été envisagé jusqu'à aujourd'hui de l'inclure dans celles-ci⁶⁰.

29. Plusieurs exposés écrits ont en revanche très justement signalé les précédents, parmi d'autres, de la Slovénie, de la Croatie et de la Macédoine, qui se sont déclarées indépendantes à une époque où l'Etat prédécesseur yougoslave existait toujours et contre la volonté par ailleurs de la Serbie, *sans que pour autant* cela eût jamais été perçu comme une violation du droit international ni même comme une question régie par celui-ci⁶¹. La Serbie reconnaît elle-même d'ailleurs, non sans contradiction, que les conséquences du principe de l'intégrité territoriale sont à tirer du côté du principe du non-recours à la force et de la non-intervention, et non de l'interdiction en soi de la sécession⁶².

30. Il est vrai, enfin, que dans certaines situations le Conseil de sécurité a pu, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales, imposer le respect de l'intégrité

⁵⁸ V. l'exposé écrit de la Serbie, par exemple pars. 697 et s. ; ou celui de l'Espagne, pars. 35 et s.

⁵⁹ Exposé écrit de la Serbie, par. 1019 : « [...] international law plays an *increasing* role in prohibiting the creation of a State [...] » (italiques ajoutés) ; v. dans le même sens l'exposé écrit de l'Argentine qui prétend décrire le droit international tel qu'il s'appliquerait « *these days* » ou « *today* », mais sans indiquer quand le droit international aurait changé de direction ni sous l'impulsion de quel facteur en particulier (par. 129).

⁶⁰ Dans le commentaire de l'article 41 des Articles de 2001 sur la responsabilité des Etats pour fait internationalement illicite, la Commission du droit international n'envisage que l'hypothèse où l'intégrité territoriale d'un Etat est atteinte par l'usage de la force d'un autre Etat ou celle de la violation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (A/56/10, par. 77, commentaire de l'article 41, pars. 6 à 10).


⁶¹ V. la présentation que font de ces précédents les Etats-Unis dans leur exposé écrit (pp. 52-55). V. également la contribution écrite du Kosovo, pars. 8.28-8.29 et 8.35-8.36 ; l'exposé écrit de l'Autriche, par. 24. Sur la neutralité du droit international en matière de sécession, v. également l'exposé écrit de l'Allemagne, pp. 27 et s. et la contribution écrite du Kosovo, pars. 8.07 et s. V. également le précédent de l'affaire du *Génocide (Bosnie-Herzégovine c. R.F.Y.)* cité par le Kosovo au par. 8.43 de sa contribution écrite, dans laquelle la Cour a considéré que « peu import[ai]ent [...] les circonstances dans lesquelles [la Bosnie-Herzégovine] a[va]it accédé à l'indépendance » (C.I.J. Recueil 1996, p. 611, par. 19).

⁶² Exposé écrit de la Serbie, pars. 492-497.

territoriale à des entités non étatiques et, ce faisant, exclure une sécession. Mais cela ne saurait suffire, à soi seul, comme l'allèguent certains Etats⁶³, à établir l'existence d'une règle internationale « *erga omnes* » et « absolue » de protection de l'intégrité territoriale s'appliquant « *not only to neighbouring and other States, but also to those groups within the State in question that seek non-consensual secession* »⁶⁴. Le fait même que le Conseil de sécurité n'ait pas édicté une telle interdiction dans la résolution 1244 (1999) indique au contraire qu'il n'a justement pas entendu procéder à l'extension de la portée du principe de l'intégrité territoriale au-delà de son acception ordinaire, celle d'une règle ne jouant qu'entre Etats en vertu de toutes les grandes conventions ou déclarations – au premier chef la Charte des Nations Unies – reprenant ce principe⁶⁵.

31. A défaut de pouvoir trouver la moindre règle juridique qui interdirait en tant que telle la déclaration d'indépendance du Kosovo – situation qui rend totalement superflue la discussion de circonstances qui pourraient justifier un éventuel droit de faire sécession –, et pour l'ensemble des raisons décisives précédemment rappelées, la Cour ne peut que conclure dans le cas présent à l'impossibilité de répondre à la demande d'avis qui lui a été soumise. Si elle estimait néanmoins pouvoir tout de même exercer sa fonction judiciaire, il lui incomberait de constater l'absence évidente de contrariété de la déclaration d'indépendance du Kosovo avec le droit international.

Pour le ministre des Affaires étrangères et européennes et par délégation,
le directeur des affaires juridiques



Edwige BELLIARD

⁶³ V. les exposés écrits de la Roumanie, par. 80, pars. 97-98 et par. 108 ; de la Serbie, pars. 440-476 et par. 501 ; et de l'Iran, pars. 3.1-3.6.

⁶⁴ Exposé écrit de la Serbie, par. 476.

⁶⁵ V. l'exposé écrit de la France, par. 2.6. Ces instruments sont longuement évoqués dans l'exposé écrit de la Serbie, pars. 477 et s.

TABLE DES MATIERES

Page

I. Les conditions d'exercice de la fonction consultative ne sont pas remplies	1
1. La procédure consultative a été détournée de son objet et de sa finalité.....	1
2. La Cour devrait refuser de prendre parti dans une controverse à l'égard de laquelle les organes compétents des Nations Unies ont choisi de rester neutres	2
3. La question soumise à la Cour ne se prête à aucune réponse juridique du point de vue du droit international	4
4. L'avis demandé est voué à n'avoir aucun effet pratique sur la situation actuelle du Kosovo	4
 II. La déclaration d'indépendance n'était nullement contraire au droit international...	10