

**Lettre en date du 8 juillet 2009 adressée au greffier par l'Attorney General
de la République de Chypre**

[Traduction]

Référence : *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo (requête pour avis consultatif)*

Aux termes du paragraphe 3 de l'ordonnance de la Cour du 17 octobre 2008 (concernant un avis consultatif de la Cour sur la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo*), j'ai l'honneur de soumettre les observations écrites de la République de Chypre sur les exposés écrits visés au paragraphe 2 de l'ordonnance.

L'exemplaire original des présentes observations écrites, ainsi que trente copies et une copie électronique sur CD-ROM, sont déposés ce jour en mains propres au Greffe par S. Exc. l'ambassadeur de la République de Chypre.

Veillez agréer, etc.

OBSERVATIONS ÉCRITES DE LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE

[Traduction]

	Paragraphe	Page
I. Introduction	1-2	1
II. II. Point juridictionnel préliminaire : la déclaration a été faite par l'Assemblée	3-7	1
III. Les revendications de sécession ou d'indépendance sont du ressort du droit international	8-27	2
a) <i>Les actes des institutions provisoires d'administration autonome sont du ressort du droit international</i>	10-12	3
b) <i>Le droit international est applicable à la déclaration</i>	13-27	3
<i>Contradictions avec les principes du droit international général</i>	14-18	4
<i>Contradiction avec les autres instruments juridiques</i>	19-21	5
<i>Pratique des Etats en ce qui concerne la sécession</i>	22-23	6
<i>Le silence occasionnel face à la sécession ne change rien à la position juridique des Etats</i>	24-25	7
<i>Conclusion concernant l'application du droit international aux actes de prétendue sécession</i>	26-27	8
IV. «Sui generis»	28-40	8
<i>Il ne peut être dérogé au droit</i>	30-32	9
<i>Il est inévitable que le cas du Kosovo constitue un précédent</i>	33	9
<i>L'argument selon lequel le cas du Kosovo est sui generis est insoutenable</i>	34-40	9
V. Le droit international régit les questions touchant à la qualité d'Etat	41-44	11
VI. Conclusion	45	12

I. Introduction

1. La République de Chypre souscrit à bon nombre des arguments présentés par les autres Etats dans leurs exposés écrits ; il y aussi des points sur lesquels elle n'est pas d'accord. Dans les présentes observations écrites, la République de Chypre ne tente ni de relever tous les points d'accord, ni d'identifier tous les points de désaccord ou de donner une réponse à leur sujet. En ce qui concerne les faits, le République de Chypre note que certains des exposés écrits semblent être fondés sur des interprétations des faits différentes de celles que donnent les Etats les plus directement intéressés par l'évolution de la situation au Kosovo ou de celles qu'elle a elle-même adoptées. La République de Chypre ne formule aucune observation sur ces points, estimant que les principes juridiques fondamentaux sont clairs et que la Cour prendra les mesures qui s'imposent pour vérifier les questions de fait qui ont une importance décisive pour l'application de ces principes. S'agissant des points de droit, la République de Chypre souhaite aborder ici les quelques questions de principe saillantes à propos desquelles diverses opinions ont été exprimées et expliciter sa position à leur sujet.

2. La République de Chypre considère que les principaux points de principe sont les suivants :

- a) les revendications d'indépendance et de sécession sont du ressort du droit international et sont régies par celui-ci ;
- b) le principe juridique décisif dans le présent contexte est celui de l'intégrité territoriale, qui lie les institutions provisoires tout particulièrement en raison du statut que leur confère la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ;
- c) un traitement au cas par cas de situations prétendument *sui generis* est fondamentalement contraire aux principes de la primauté du droit et de l'égalité souveraine des Etats ; et
- d) les revendications de la qualité d'Etat doivent être évaluées à la lumière des principes fondamentaux de la licéité.

En conclusion, le cas du Kosovo est régi par les principes du droit international public et par les obligations spécifiques découlant de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies ; la déclaration d'indépendance n'est pas compatible avec ces principes et obligations.

II. Point juridictionnel préliminaire : la déclaration a été faite par l'Assemblée

3. Avant d'aborder ces questions de principe, la République de Chypre se prononcera sur un point préliminaire concernant la compétence de la Cour. Certains des exposés présentés à la Cour contiennent l'affirmation selon laquelle la déclaration unilatérale d'indépendance était un acte constitutionnel interne, pris non par l'Assemblée des institutions provisoires du Kosovo mais par le peuple du Kosovo, et qu'elle n'était donc pas du ressort du droit international, de sorte que la requête pour avis consultatif ne porte pas sur une question juridique entrant dans le champ de compétence de la Cour.

4. La République de Chypre relève que tout indique qu'en adoptant la déclaration, l'Assemblée des institutions provisoires d'administration autonome a agi *en sa qualité* d'Assemblée des institutions provisoires d'administration autonome. Qu'elle ait ou non suivi toutes ses procédures à la lettre, l'Assemblée a bien été réunie en tant qu'Assemblée, même si c'était en session extraordinaire. L'invitation à la session a été «émise conformément au cadre

constitutionnel du Kosovo»¹. La déclaration était inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée. Les membres de l'Assemblée, élus conformément aux dispositions prévues au chapitre 9 du cadre constitutionnel, se sont présentés comme des représentants élus, revendiquant donc la légitimité que leur conférait le processus démocratique institué en vertu de la résolution 1244 (1999).

5. La question soumise à la Cour concerne «la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo». L'argument selon lequel la déclaration n'émanait pas de l'Assemblée mais des membres de l'Assemblée, dont la capacité n'était pas limitée aux pouvoirs délégués par la résolution 1244 (1999), s'est fait jour tardivement. Au cours du débat à l'Assemblée générale des Nations Unies, aucun des orateurs qui s'opposaient à ce que la Cour soit saisie d'une requête pour avis consultatif n'a déclaré que le libellé de la requête était vicié à cet égard². Même le Royaume-Uni, qui a présenté des arguments détaillés contre le dépôt de la requête, invoquant notamment des points de rédaction précis concernant le libellé de la résolution, n'a pas nié que la déclaration émanait de l'Assemblée des institutions provisoires d'administration autonome³.

6. En tout état de cause, la République de Chypre espère que la Cour fondera son avis non sur les points de détail des procédures internes suivies par l'Assemblée du Kosovo mais sur l'aspect prétendument international de la déclaration. Celle-ci, qui a manifestement été faite par l'Assemblée, était par conséquent subordonnée aux dispositions de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, et donc au droit international. En 2002, le représentant spécial du Secrétaire général a affirmé les limitations des pouvoirs que détenait *toute* entité pour déclarer l'indépendance lorsque le Kosovo était administré par l'ONU :

«Le Kosovo est placé sous l'autorité de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Ni Belgrade, ni Pristina ne peuvent préjuger du futur statut du Kosovo. Celui-ci reste à déterminer et le sera par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Toute déclaration unilatérale, *sous quelque forme que ce soit*, qui n'est pas approuvée par le Conseil de sécurité n'a aucun effet juridique sur le futur statut du Kosovo.»⁴

7. De surcroît, l'affirmation selon laquelle la déclaration n'est pas du ressort du droit international donne lieu à un point litigieux qui est lui-même un aspect du différend juridique sur lequel la Cour est priée de se prononcer. La question entre donc dans le champ de compétence de la Cour.

III. Les revendications de sécession ou d'indépendance sont du ressort du droit international

8. Nous aborderons à présent la question de savoir si le droit international s'applique aux revendications de sécession. Deux points sont à considérer. Premièrement, certains Etats ont affirmé dans leurs exposés que la déclaration n'était pas un acte émanant d'un organe ayant un quelconque statut en droit international, de telle sorte que celui-ci ne lui était aucunement applicable et donc qu'elle ne pouvait être considérée comme incompatible avec lui.

¹ Page 4 du compte rendu de la session plénière extraordinaire de l'Assemblée du Kosovo, annexé à la page 225 de l'exposé des auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance.

² A/63/PV22, Nations Unies, dossier 6. Voir aussi l'annexe de la lettre du représentant permanent du Royaume-Uni en date du 2/10/2008 (A/63/461, Nations Unies, dossier 5).

³ Pages 2 et 1 de A/63/PV22, Nations Unies, dossier 6.

⁴ Déclaration de Michael Steiner, représentant spécial du Secrétaire général ; Nations Unies, dossier 187 ; les italiques sont de nous.

9. Deuxièmement, des Etats ont soutenu dans leurs exposés que la déclaration est un acte de sécession auquel le droit international n'est pas applicable ou face auquel il est neutre. Ces deux thèses sont considérées ci-dessous.

a) *Les actes des institutions provisoires d'administration autonome sont du ressort du droit international*

10. Les questions concernant l'identité et le statut de l'entité faisant la déclaration ont été abordées aux paragraphes 3 à 7 ci-dessus. Il apparaît que la déclaration émane de l'Assemblée des institutions provisoires d'administration autonome. En tout état de cause, aucun argument tendant à affirmer qu'elle a été faite par les membres de l'Assemblée et non par l'Assemblée proprement dite ne pourrait affranchir la déclaration des limitations imposées par le droit international et par les dispositions de la résolution 1244 (1999) et des instruments adoptés en vertu de celle-ci.

11. Il a toujours été clair que toute action entreprise par l'Assemblée des institutions provisoires d'administration autonome tendant à modifier le statut du Kosovo serait visée par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et par les instruments internationaux adoptés en vertu de cette résolution. Par exemple, à propos d'une tentative antérieure qu'elle avait faite pour examiner une déclaration d'indépendance, l'Assemblée a été avertie par l'ONU dans les termes suivants :

«l'examen de cette question par l'Assemblée serait contraire à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, au cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire au Kosovo et aux règlements intérieurs provisoires de l'Assemblée»⁵.

12. En outre, Chypre tient à souligner que la déclaration elle-même était sensée être un document comportant des effets en droit international. La déclaration visait à établir une revendication de la qualité d'Etat pour le Kosovo et à prendre des engagements au nom de cet Etat présumé dans des domaines tels que le maintien de son identité territoriale, l'engagement envers les obligations relatives aux droits de l'homme et l'instauration de mesures de protection des minorités. Le document contient aussi l'affirmation expresse selon laquelle «tous les Etats sont en droit de se prévaloir» des engagements pris dans la déclaration. De surcroît, il est évident que la déclaration avait pour intention de priver la Serbie, un Etat souverain, d'une partie de son territoire, et qu'il s'agit là d'un acte qui produit nécessairement un effet dans le domaine du droit international.

b) *Le droit international est applicable à la déclaration*

13. Certains Etats ont indiqué que la déclaration ne donne pas lieu à des questions de droit international à propos desquels la Cour peut donner un avis, soit que le droit international ne s'applique pas aux actes de sécession soit que, s'il peut en principe s'y appliquer, il est neutre face à ces actes — en d'autres termes, il n'existerait en droit international ni droit de sécession ni interdiction de faire sécession. De quelque manière que l'argument soit formulé, la République de Chypre le considère comme fondamentalement erroné, car contraire au principe de l'intégrité territoriale et à d'autres instruments juridiques comme les résolutions du Conseil de sécurité, et elle invite la Cour à le rejeter.

⁵ Lettre en date du 7 février 2003 adressée par le représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général au président de l'Assemblée du Kosovo (dossier ONU 189). Voir aussi, dans le même sens, la lettre du représentant spécial du Secrétaire général en date du 6 novembre 2002 (dossier ONU 185).

Contradictions avec les principes du droit international général

14. L'égalité souveraine des Etats est le premier des principes énoncés dans la Charte des Nations Unies⁶. L'intégrité territoriale est l'un des éléments de ce principe⁷. Les règles constitutives du principe de l'intégrité territoriale comprennent les interdictions d'intervenir sous quelque forme contraignante que ce soit, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force⁸ et de tenter de rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un Etat⁹.

15. La «déclaration sur les relations amicales»¹⁰ de l'Assemblée générale des Nations Unies souligne la portée juridique de ces règles :

«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...»
(Les italiques sont de nous.)

L'utilisation du mot «autorisant» est importante. Elle établit clairement que sans une telle autorisation, l'action serait interdite. Elle indique qu'il existe une règle du droit international général — une règle que cette clause vise précisément à préserver — selon laquelle toute action tendant à démembrer ou à menacer l'intégrité territoriale d'un Etat est prohibée, que cette action émane de l'intérieur ou de l'extérieur de l'Etat, à moins d'être expressément autorisée par une règle permissive du droit international.

16. Les règles donnant effet au principe de l'intégrité territoriale ont été affirmées non seulement dans les résolutions de l'ONU¹¹, mais aussi dans des instruments régionaux comme l'acte final d'Helsinki de 1975¹² et la charte de Paris pour une nouvelle Europe¹³.

17. C'est en raison de la force du principe de l'intégrité territoriale et de la stabilité des frontières internationales que les Etats et l'ONU ont estimé que toute exception à ce principe devait

⁶ L'article 2.1 de la Charte des Nations Unies est ainsi libellé : «L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres.»

⁷ Voir la déclaration relative au principe du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale. Il y est affirmé que le principe selon lequel «l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Etat sont inviolables» est un élément de l'égalité souveraine.

⁸ L'article 2.4 de la Charte des Nations Unies est ainsi libellé : «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.»

⁹ Par exemple, le préambule de la résolution de l'Assemblée générale portant déclaration sur les relations amicales, susmentionnée à la note 7, énonce ce qui suit : «Convaincu en conséquence que toute tentative visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un Etat ou d'un pays ou à porter atteinte à son indépendance politique est incompatible avec les buts et principes de la Charte.»

¹⁰ Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale.

¹¹ Voir par exemple le paragraphe 4 de la déclaration du millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale, datée du 8 septembre 2000) et le paragraphe 5 du document final du sommet mondial de 2005 (résolution 61/1 de l'Assemblée générale, datée du 24 octobre 2005).

¹² Voir par exemple la section 1 a) VI intitulée «Intégrité territoriale des Etats». L'acte final d'Helsinki est mentionné dans le préambule de la résolution 1244 (1999).

¹³ Voir page 8 : «Nous sommes résolus à coopérer pour défendre les institutions démocratiques contre des activités menées en violation de l'indépendance, de l'égalité souveraine ou de l'intégrité territoriale des Etats participants.»

être fixée et régie par des règles juridiques. L'application du droit à l'autodétermination dans des situations coloniales est l'une de ces exceptions expressément prévues¹⁴. Dans la déclaration sur les relations amicales, l'Assemblée générale a accompli cette amputation du principe de l'intégrité territoriale au nom du droit à l'autodétermination en indiquant que le territoire d'un territoire non autonome a une identité séparée et distincte de celle de l'Etat métropolitain¹⁵. Ainsi, le démembrement des Etats est bien une question qui entre dans le champ du droit international : rien ne permet de dire que le droit international ne s'oppose aucunement à la sécession et peut donc être considéré comme autorisant celle-ci.

18. Il ressort clairement de la pratique de l'ONU et des Etats que les règles et principes pertinents concernant l'intégrité territoriale s'appliquent non seulement aux relations entre Etats mais aussi aux entités qui cherchent à se séparer d'un Etat. L'histoire des luttes pour l'autodétermination révèle que le droit international accorde des droits et impose des obligations aux mouvements de libération nationale et aux territoires non autonomes¹⁶. Les résolutions du Conseil de sécurité contiennent de très nombreuses références aux obligations des entités non étatiques¹⁷. Le droit international humanitaire impose de même des obligations aux entités engagées dans une lutte de sécession ou de prise du pouvoir¹⁸. L'application de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité aux pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo renforce cette conclusion en ce qui concerne la présente affaire¹⁹.

Contradiction avec les autres instruments juridiques

19. Ce sont non seulement les principes du droit international général qui sont applicables en l'espèce, mais aussi les accords internationaux et d'autres instruments spécifiques. Le cas de la Republika Srpska est à cet égard instructif. L'Assemblée nationale avait adopté le 21 février 2008 une résolution revendiquant le droit d'organiser un référendum concernant le statut juridique de l'entité. La réponse du haut représentant a été claire :

«Le haut représentant souligne que la Bosnie Herzégovine est un Etat internationalement reconnu dont la souveraineté et l'intégrité nationales sont garanties par les accords de paix de Dayton. Les accords de paix de Dayton ne confèrent aux

¹⁴ L'application de ce droit est examinée plus en détail aux paragraphes 124 à 129 de l'exposé écrit de la République de Chypre. La Cour suprême du Canada a déclaré dans l'affaire du *Québec* [1998] 2 S.C.R. 217, au paragraphe 112, que le droit de sécession «découl[e] de la situation exceptionnelle d'un peuple opprimé ou colonisé».

¹⁵ La déclaration indique que :

«Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'Etat qui l'administre ; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte et, plus particulièrement, à ses buts et principes.»

¹⁶ Ainsi que l'a indiqué la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *Québec* [1998] 2 S.C.R. 217, au paragraphe 113, «Bien que le droit international régit généralement la conduite des Etats nations, il reconnaît également, dans certaines circonstances précises, les «droits» d'entités qui ne sont pas des Etats nations — tels que le droit d'un peuple à l'autodétermination.»

¹⁷ Voir par exemple les résolutions concernant i) la Rhodésie du Sud : résolutions 460 (1970) par. 6, 463 (1980) par. 2 et 455 (1979) par. 1 ; ii) l'ex-Yougoslavie : résolutions 942 (1994) par. 3 et 787 (1992) par. 3 ; iii) Kosovo : résolutions 1199 (1998) par. 6 et 1203 (1998) par. 4 et 10 ; iv) la Somalie : résolutions 1814 (2008) par. 16 ; v) le Soudan : S/PRST/2008/15 ; vi) la Guinée-Bissau : résolutions 1233 (1999) par. 11 et 1216 (1998) par. 5.

¹⁸ Voir par exemple les protocoles additionnels aux conventions de Genève de 1949 (1977).

¹⁹ Le maintien de l'application de la résolution a été confirmé à plusieurs reprises tant par le conseil de sécurité que par le Secrétaire général dans ses rapports au Conseil ; voir le paragraphe 91 et la note de bas de page 83 de l'exposé écrit présenté par la République de Chypre à la Cour. Voir aussi le rapport du Secrétaire général en date du 10 juin 2009 (document ONU S/2009/300, par. 1, 6 et 40).

entités de la Bosnie Herzégovine aucun droit de faire sécession. Le cadre constitutionnel de la Bosnie Herzégovine, y compris l'existence des entités, ne peut être modifié que conformément à la procédure d'amendement prescrite par la Constitution de la Bosnie Herzégovine.»²⁰ [Traduction du Greffe.]

20. Un autre exemple est celui de la prétendue sécession de la «République turque de Chypre-Nord» par rapport à la République de Chypre, lorsque les «autorités chypriotes turques» firent une déclaration présentée comme portant création d'un Etat indépendant dans la partie septentrionale de Chypre militairement occupée par la Turquie. Dans la présente espèce, plusieurs Etats ont cité dans leurs exposés écrits l'exemple de la résolution 541 (1983) du Conseil de sécurité en date du 18 novembre 1983 concernant Chypre. Cette résolution mentionne la proclamation faite par les «autorités chypriotes turques», une entité non reconnue au niveau international. Cette proclamation était incompatible avec le principe de l'intégrité territoriale et avec le traité de garantie de 1960, et son illicéité a été affirmée par le Conseil de sécurité²¹.

21. Ce sont là des exemples de cas où des revendications de sécession faites par des entités non étatiques ont été jugées illicites, parce que contraires aux instruments internationaux en vigueur. Tel est aussi le cas du Kosovo, dont la tentative de sécession est contraire à la résolution 1244 (1999).

Pratique des Etats en ce qui concerne la sécession

22. Les Etats qui prétendent que les déclarations de sécession sortent généralement du champ d'application du droit international citent la pratique des Etats à l'appui de cette thèse. Mais une bonne part de la pratique ainsi citée concerne des faits qui eurent lieu bien avant l'avènement des principes du droit international moderne²². De surcroît, l'invocation de ces épisodes passe sous silence une part non négligeable de la pratique indiquant que la sécession est bien une question régie par le droit international et qu'elle se heurte généralement à l'opposition de ce dernier²³. En

²⁰ Communiqué de presse en date du 22 février 2008 : http://www.ohr.int/ohr-dept/presse/pressr/default.asp?content_id=41342.

²¹ La résolution 541 (1983) du Conseil de sécurité indique que le Conseil «déplore la proclamation des autorités chypriotes turques présentée comme déclaration de sécession d'une partie de la République de Chypre».

²² Par exemple, il est fait mention de la déclaration d'indépendance des Etats-Unis de 1776.

²³ Voir par exemple la pratique des Etats en ce qui concerne i) la Géorgie : S/PV.6143, 15 juin 2009 ; S/PV.5969, 28 août 2008 ; Le président des Etats-Unis a déclaré que «l'intégrité territoriale et les frontières de la Géorgie doivent être respectées... Conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui restent en vigueur, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud sont à l'intérieur des frontières internationalement reconnues de la Géorgie et elles doivent y rester.» (Communiqué de presse de la Maison blanche, 26 août 2008.) ; Le Royaume-Uni «ne saurait nier que la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Géorgie englobent l'Ossétie du Sud et la l'Abkhazie. Nous ne reconnaissons pas les revendications d'indépendance des mouvements séparatistes dans ces régions.» ((2006) 77 BYIL, UKMIL 2006) ; ii) la Somalie : «ni le Royaume-Uni ni le reste de la communauté internationale ne reconnaissent le Somaliland en tant qu'Etat indépendant. Le Royaume-Uni a souscrit à une position commune ainsi qu'à nombre de déclarations du Conseil de sécurité des Nations Unies au niveau présidentiel, qui se réfèrent à l'intégrité territoriale et à l'unité de la Somalie.» ((2006) 77 BYIL, UKMIL (2006) ; iii) l'Iraq : «la manière dont nous [le Royaume-Uni] faisons face à ces tendances sécessionnistes : comme toutes les précédentes résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, la résolution 1546 réaffirme l'intégrité territoriale de l'Iraq — ses frontières actuelles ... les frontières internationales, cependant, ne peuvent être redessinées par aucun parti politique de quelque pays que ce soit ; et elles ne le seront pas en l'occurrence. Le futur de la constitution de l'Iraq doit se trouver à l'intérieur des frontières internationales actuelles.» ((2005) 76 BYIL, UKMIL 2005 ; iv) la Tchétchénie : voir (2006) 77 BYL, UKMIL 2006 (HC Deb 1^{er} novembre 2006, vol. 451, c466 W-467W) et Strobe Talbott, *Supporting Democracy and Economic Reform in the New Independent States*, 6 US Dept. of State Dispatch 119, 120 (1995) (observations du vice-secrétaire d'Etat Talbott devant la sous-commission des opérations étrangères de la commission des crédits du Sénat).

réalité, le Conseil de sécurité affirme fréquemment la souveraineté territoriale des Etats²⁴, et de telles déclarations montrent bien que les Etats et les organisations internationales considèrent que le principe de l'intégrité territoriale des Etats fait obstacle à la licéité des revendications de sécession.

23. Cela ressort clairement de l'affaire du *Québec*, où la Cour suprême du Canada a déclaré que :

«le droit international attache une grande importance à l'intégrité territoriale des Etats nations et, de manière générale, laisse le droit interne de l'Etat existant dont l'entité sécessionniste fait toujours partie décider de la création ou non d'un nouvel Etat (R. Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (1963), p. 8-9). Dans les cas, comme celui qui nous occupe, où la sécession unilatérale serait incompatible avec la constitution interne, le droit international acceptera vraisemblablement cette conclusion, sous réserve du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.»²⁵

Comme l'a indiqué Chypre dans son exposé écrit²⁶, rien n'autorise une prétention à l'autodétermination dans le cas du Kosovo et Chypre note que peu de pays, dans les exposés qu'ils ont présentés à la Cour, prétendent le contraire. Le cas du Kosovo est donc visé par la règle générale susmentionnée, selon laquelle tout changement territorial doit être régi par le droit intérieur de l'Etat existant.

Le silence occasionnel face à la sécession ne change rien à la position juridique des Etats

24. La République de Chypre ne conteste pas que la communauté internationale ne trouve parfois rien à dire à propos de revendications de sécession d'une partie du territoire d'un Etat. Ces revendications peuvent, au moins dans un premier temps, être le fait de particuliers ou d'autres intervenants non étatiques ; et c'est à l'Etat territorial de réagir, en prenant toute action nécessaire pour affirmer son autorité dans les zones revendiquées par les sécessionnistes²⁷. Il n'est pas surprenant que les Etats observent souvent le silence face à de telles tentatives de sécession ayant lieu dans des pays voisins. Mais on ne saurait déduire de ce silence que la sécession est considérée comme une question échappant totalement au droit international ou à laquelle celui-ci ne peut s'opposer.

25. Certains Etats, dans leurs exposés écrits, semblent indiquer qu'il n'est pas indifférent que ni le Conseil de sécurité ni le représentant spécial du Secrétaire général n'aient qualifié d'illicite la déclaration du Kosovo. Il y a eu bien évidemment des cas où le Conseil n'a pas réagi à des

²⁴ Voir, par exemple i) Géorgie et Abkhazie : résolutions 896 (1994), par. 5, 1065 (1996), par. 3, 971 (1995), par. 4, 1716 (2006), par. 1, 1808 (2008), par. 1 ; ii) Bosnie-Herzégovine : résolution 787 (1992), par. 3 ; iii) Afghanistan : résolution 1076 (1996), par. 3 ; iv) Somalie : S/PRST/2006/11 (cette résolution renvoie à S/2006/122 qui concerne le Somaliland) ; v) Chypre : résolutions 353 (1974), par. 1, 774 (1992), par. 2, 1179 (1998), 1217 (1998) et 1251 (1999).

²⁵ Par. 112.

²⁶ Par. 123-148.

²⁷ Chypre constate que d'ordinaire, l'Etat local n'est pas empêché de recourir à l'emploi de la force pour exercer son autorité sur les sécessionnistes dans la zone contestée (sous réserve uniquement de la manière dont il respecte, ce faisant, le droit relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire) et il convient que les autres Etats ne s'en mêlent pas. Dans le cas du Kosovo, cependant, la situation était très différente. La Serbie était empêchée d'utiliser les pleins pouvoirs de l'Etat pour réagir à la déclaration, tant par les dispositions de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité que par les accords qu'elle avait conclus avec l'ONU. Le Gouvernement de la Serbie a néanmoins clairement indiqué en février 2008 qu'il prendrait toutes les mesures licites qui restaient à sa disposition pour préserver son titre sur le Kosovo, ce qu'il a fait.

affirmations d'indépendance qui étaient largement condamnées²⁸. Mais l'absence de réaction du Conseil à la déclaration du Kosovo n'enlève rien au fait que toute déclaration de ce type doit être évaluée au regard du droit international, et l'inaction du Conseil ne serait en aucun cas modifier la position juridique des Etats ou les règles du droit international.

Conclusion concernant l'application du droit international aux actes de prétendue sécession

26. La République de Chypre soutient en conséquence que le droit international s'applique aux actes de prétendue sécession et que la valeur juridique de ces actes dépend de leur conformité aux règles du droit international. Il ne peut y avoir lieu de dire que les *dicta* désignés par l'expression «principe du *Lotus*» (la «présomption de liberté») sont applicables ici, comme l'ont indiqué certains Etats dans leurs exposés. Ces *dicta* ne peuvent avoir de pertinence dans le cas d'une entité dont les pouvoirs sont limités par les instruments internationaux et qui détient seulement les pouvoirs qui lui ont été attribués²⁹. Même si le principe dit «du *Lotus*» était applicable, cela n'appuierait pas la thèse selon laquelle la déclaration est valide parce que, comme indiqué plus haut, la sécession fait l'objet d'une interdiction qui découle implicitement de l'un des principes les plus fondamentaux du droit international, à savoir celui de l'intégrité territoriale, et qui est expressément mentionnée dans la résolution 1244 (1999).

27. On pourra aussi noter que les Etats qui, dans les exposés qu'ils ont présentés à la Cour, soutiennent que la situation du Kosovo est *sui generis* (thèse à laquelle la République de Chypre s'oppose pour les raisons données ci-après) précisent qu'ils admettent que la situation est du ressort du droit international et qu'il leur faut donc invoquer une exception légitime, sous une forme ou une autre, au principe de l'intégrité territoriale. Il y a bien sûr des exceptions à ce principe (comme celles qui découlent du principe de l'autodétermination) mais aucune ne s'applique au cas du Kosovo.

IV. «*Sui generis*»

28. De nombreux Etats ont avancé que la revendication d'indépendance du Kosovo est «*sui generis*» et qu'il s'agit par conséquent d'un cas particulier. Bien entendu, du point de vue politique, le Kosovo est un cas particulier parce qu'il fait l'objet d'une administration de l'ONU. Mais tous les cas présentent leurs particularités³⁰. La logique de l'argument selon lequel la Cour doit considérer le Kosovo comme un cas *sui generis* est de dire que les règles générales du droit international ne s'appliquent pas au Kosovo. Cet argument ne vise pas à appliquer les règles du droit international à des faits particuliers ; au contraire, il vise à affranchir de ces règles la situation du Kosovo.

²⁸ Par exemple, le Biafra a tenté sans succès de se séparer du Nigéria. L'ONU ne s'est pas occupée de la tentative de sécession et la question a été prise en charge au niveau régional par l'Organisation de l'unité africaine. Cependant, le Secrétaire général de l'ONU de l'époque a bien indiqué que «donc, en ce qui concerne la question de la sécession d'une nation particulière d'un Etat Membre, l'attitude de l'ONU est sans équivoque. En tant qu'organisation internationale, l'ONU n'a jamais accepté, n'accepte pas et je crois n'acceptera jamais le principe de la sécession d'une partie d'un Etat Membre.» ((1970) 7 : 2 *Chronique mensuelle de l'ONU* 34 à 36.)

²⁹ La Cour suprême du Canada a déclaré dans l'affaire du *Québec* (1998) 2 *SCR* 217, par. 143, que «L'idée selon laquelle ce qui n'est pas explicitement interdit est implicitement permis a peu de pertinence dans les cas (comme celui qui nous occupe) où le droit international renvoie au droit interne de l'Etat sécessionniste pour la détermination de la légalité de la sécession, et où le droit de cet Etat considère inconstitutionnel la sécession unilatérale.»

³⁰ Par exemple, la conclusion du conseil de l'Union européenne en date du 28 février 2008, selon laquelle le Kosovo constituait un cas *sui generis* est une évaluation politique et non une déclaration de nature juridique ; en tout état de cause, elle réaffirme expressément l'adhésion de l'Union européenne au principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ainsi que le droit qu'a chaque Etat de décider conformément à ses propres orientations et au droit international quelles relations il entretiendra avec le Kosovo.

29. Il est incohérent de commencer par affirmer que la présente affaire n'est pas du ressort du droit international pour ensuite invoquer un argument qui vise à établir une exception à une règle du droit international généralement applicable. La situation étant assurément du ressort du droit international, les tentatives de classer le Kosovo comme un cas particulier échappant au droit doivent elles aussi être évaluées au regard du droit. En rejetant l'idée selon laquelle le cas du Kosovo peut être qualifié de «*sui generis*» au sens où cela signifie qu'il échappe aux règles ordinaires du droit, la République de Chypre rappelle deux arguments qu'elle a fait valoir dans son exposé écrit³¹.

Il ne peut être dérogé au droit

30. *Premièrement*, la généralité et le caractère contraignant des règles régissant la substance même du droit international sont absolument fondamentaux. L'admission de «cas particuliers» aboutit à une dilution inacceptable de la qualité du système juridique international des Etats souverains, c'est-à-dire des systèmes qui protègent certains droits essentiels et universellement reconnus. Rien n'autorise à déroger à l'obligation de se conformer aux principes du droit international en ce qui concerne une question aussi essentielle pour l'état de droit et le système international.

31. Les Etats qui avancent que, dans l'intérêt de la stabilité internationale, il convient de traiter l'indépendance du Kosovo comme *sui generis* peuvent bien fonder leurs opinions sur des éléments politiques. Ces intérêts politiques ne peuvent pas, et ne devraient pas, compromettre l'application des règles générales et contraignantes du droit international. En effet, c'est grâce à l'adhésion à des principes fondamentaux, comme celui de l'intégrité territoriale, que la stabilité des relations internationales est assurée. Il serait contraire aux conditions de certitude et de clarté, qui sont essentiels pour l'état de droit, d'estimer que l'application des règles fondamentales du droit international est une question d'appréciation politique.

32. L'admission d'une exception *sui generis* reviendrait à permettre aux Etats de décider sur la base d'éléments strictement politiques si une prétendue sécession a donné naissance ou non à un nouvel Etat. Les décisions politiques, cependant, trouvent leur juste place au stade de la reconnaissance, dès lors que les critères de la qualité d'Etat ont été réunis ; cette reconnaissance a un caractère déclaratoire et elle n'est pas constitutive de la qualité d'Etat.

Il est inévitable que le cas du Kosovo constitue un précédent

33. Deuxièmement, le droit international n'a pas la possibilité de ranger des décisions ou des situations dans une catégorie à part, de manière à limiter la mesure dans laquelle elles peuvent constituer des précédents. Le système juridique international n'a rien qui s'apparente à la notion de précédent judiciaire qui existe dans la *Common Law* et les Etats ont toujours la faculté d'identifier une situation à une autre. Si des Etats déclarent qu'un cas est «*sui generis*», alors le risque que d'autres entités invoquent ce cas pour revendiquer la qualité d'Etat ne peut être écarté, ni même limité.

L'argument selon lequel le cas du Kosovo est sui generis est insoutenable

34. De surcroît, les exposés écrits présentés à la Cour ne font que démontrer l'impossibilité totale de soutenir en pratique que le cas du Kosovo est *sui generis*, pour les raisons suivantes.

³¹ Voir l'exposé écrit de la République de Chypre, par. 75-81.

35. Premièrement, il n'y a aucune cohérence en ce qui concerne les éléments, ou la conjugaison d'éléments, qui sont nécessaires pour que le cas du Kosovo puisse être qualifié de *sui generis*. Certains Etats en présentent une longue liste, alors que d'autres réduisent le nombre des éléments déterminants à trois ou quatre tout au plus. Des éléments sont retenus par certains, mais sont omis par d'autres, comme par exemple la portée du texte de la déclaration. Ces incohérences démontrent le caractère subjectif du critère en question. Le fait de pouvoir ainsi, au gré des circonstances, qualifier un cas de *sui generis* est totalement incompatible avec les conditions de clarté et de prévisibilité qui sont essentielles pour l'état de droit.

36. Deuxièmement, nombre des éléments avancés ne sont pas probants. Par exemple, à quel point les possibilités de négocier sont-elles «épuisées» et à quel point l'indépendance est-elle «la seule solution»? Et qui ou quel organe va en décider? Des éléments de ce type ne peuvent s'intégrer à aucun système juridique qui attache de l'importance à l'état de droit. Au contraire, leur inclusion ne peut qu'aboutir à des divergences et à des incohérences de méthode.

37. Troisièmement, l'admission d'une «exception» *sui generis* sur la base des divers éléments invoqués risquerait d'avoir des conséquences désastreuses au plan international. Par exemple, le prétendu critère de «l'épuisement des possibilités de négocier» dissuaderait de surmonter un échec initial pour poursuivre des discussions de bonne foi et finirait par récompenser l'obstination. De même, si l'on retenait les atteintes précédemment portées aux droits de l'homme comme un élément déterminant, cela dénaturerait radicalement toute l'architecture du droit international qui, certes, impose la responsabilité des Etats pour ce type de comportement et prévoit, aux niveaux national et régional, des mécanismes pour faire respecter les règles relatives aux droits de l'homme, mais ne prescrit pas la sanction du démembrement territorial³². En outre, une large place est accordée dans les exposés écrits à l'engagement de l'ONU au Kosovo. Le fait de considérer la présence de l'ONU comme un élément pertinent risquerait de dissuader les Etats de consentir à ce type de dispositions, de peur que cela ne déclenche un mouvement irrésistible vers la séparation ou la sécession d'une partie de leur territoire.

38. La République de Chypre fait valoir que la Cour devrait se garder de prendre en considération des éléments de ce type pour justifier toute sorte d'exceptions aux principes généraux du droit international. Il existe d'autres situations dans le monde où l'on peut avancer qu'une partie ou l'ensemble de ces éléments sont présents. Les conséquences qui découleraient presque inévitablement de l'avis que la Cour pourra donner ne peuvent être totalement passées sous silence, et cela milite en faveur d'une grande circonspection.

39. En bref, il est impossible de s'écarter des règles du droit international en invoquant un argument selon lequel on est en présence d'un cas particulier sans mettre en question les principes fondamentaux de l'état de droit. Comme l'a relevé un éminent commentateur : «Le terme «*sui generis*», souvent utilisé pour décrire des situations difficiles à catégoriser, tend à faire avorter l'analyse ; il sert à clore l'examen, et non à l'approfondir.»³³

40. Chypre relève que nombre d'Etats qui invoquent un argument selon lequel le cas est *sui generis* conviennent aussi expressément que cet argument ne peut justifier la création d'un Etat qui serait le résultat d'une violation d'une règle fondamentale du droit international, telle que

³² Voir l'exposé écrit de la République de Chypre, par. 139 : «La violation de ces obligations engagerait la responsabilité de l'Etat de Serbie, mais le démembrement de l'Etat ne saurait constituer un remède à de telles violations».

³³ James Crawford, *The Creation of States in International Law* (2^e éd., 2006), p. 197, note 3.

l'interdiction de l'emploi de la force³⁴. La République de Chypre souscrit pleinement à cette position.

V. Le droit international régit les questions touchant à la qualité d'Etat

41. Certains Etats ont affirmé que, compte tenu de la situation de fait au Kosovo à la suite de la déclaration, ainsi que de la reconnaissance accordée par plusieurs Etats (et de l'adhésion du Kosovo aux organisations internationales), la Cour devrait convenir qu'il importe peu que la déclaration ait été ou non illicite au moment où elle a été faite. La République de Chypre rappelle les considérations qu'elle a précédemment exposées, selon lesquelles le processus d'acquisition de la qualité d'Etat ne se limite pas à une question de fait et la détermination de cette qualité ne repose pas seulement sur des critères de nature factuelle, mais dépend aussi du droit international³⁵. La manière dont toute situation de fait a été créée n'est pas indifférente pour le droit international.

42. Par exemple, si les faits concernant les affirmations de la qualité d'Etat découlent de l'intervention d'un tiers, et tout particulièrement s'il y a eu recours à l'emploi de la force, alors en aucun cas un Etat ne peut être licitement créé et aucun titre sur le territoire ne peut être licitement modifié. Il se trouve que même les Etats qui prétendent que la déclaration d'indépendance du Kosovo n'est pas du ressort du droit international en conviennent.

43. Un autre exemple est celui du cas où l'entité revendiquant la qualité d'Etat menace d'agir de façon non conforme aux règles fondamentales du droit international. La proclamation unilatérale d'indépendance par les autorités de la Rhodésie du Sud en 1965 a été condamnée par le Conseil de sécurité comme «l'usurpation du pouvoir par une minorité raciste de colons»; le Conseil a considéré que cette déclaration d'indépendance n'avait «aucune validité légale»³⁶.

44. Il importe de souligner que la non-validité des revendications d'indépendance de ce type découle des règles générales du droit international ainsi que des principes de l'intégrité territoriale, du non-emploi de la force et de la non-intervention. Elle ne découle pas des dispositions d'une résolution du Conseil de sécurité. L'Etat qui subit l'emploi de la force peut juridiquement prétendre à ce que son titre de souveraineté ne soit en conséquence modifié sur aucune partie de son territoire, quelle que soit la réaction du Conseil de sécurité. S'il est vrai que dans certains cas le Conseil de sécurité a fait face à des situations de ce type en adoptant des résolutions abordant la question de la licéité des déclarations d'indépendance³⁷, en dernière analyse ce n'est pas au Conseil de décider ce qui doit être considéré comme illicite et quelles sont les conséquences juridiques à en tirer : il s'agit d'une question de droit international qui, le cas échéant, est du ressort de la Cour.

³⁴ Voir, par exemple, les exposés écrits du Royaume-Uni (par. 5.34-35, 5.48), de la France (par. 2.13), de l'Allemagne (par. 30) et de l'Irlande (par. 22 et 23). Ces exposés écrits renvoient expressément à l'exemple de la «République turque de Chypre-Nord».

³⁵ Voir les paragraphes 184 à 191 du premier exposé écrit de la République de Chypre.

³⁶ Résolution 217 (1965) du Conseil de sécurité.

³⁷ Voir, par exemple, i) la réaction du Conseil à l'invasion du Koweït par l'Iraq et à la tentative de fusion des territoires des deux Etats. Le Conseil a déclaré que l'annexion «[n'avait] aucun fondement juridique et [était] nulle et non avenue» (résolution 662 (1990) du 9 août 1990) et ii) sa réaction à la «République turque de Chypre-Nord». Dans sa résolution 541 (1983), le Conseil «déploie la proclamation des autorités chypriotes-turques présentée comme déclaration de sécession d'une partie de la République de Chypre». Dans sa résolution 550 (1984), le Conseil «condamne toutes les mesures sécessionnistes ... déclare ces mesures illégales et invalides et demande qu'elles soient immédiatement rapportées ... réitère l'appel lancé à tous les Etats de ne pas reconnaître le prétendu Etat dit «République turque de Chypre-Nord», créé par des actes de sécession, et leur demande de ne pas encourager ni aider d'aucune manière l'entité sécessionniste susmentionnée».

VI. Conclusion

45. La République de Chypre n'ignore ni l'importance ni la diversité des intérêts politiques des Etats à l'égard de la manière dont il sera fait face à la situation du Kosovo. Certains estiment peut-être que la reconnaissance du Kosovo en tant qu'Etat apportera la stabilité dans la région ; d'autres, adoptant le point de vue diamétralement opposé, peuvent la considérer comme un facteur d'instabilité pour de nombreuses régions du monde. Il est dans ces conditions indispensable, de l'avis de la République de Chypre, que la Cour joue le rôle particulier qui est le sien au sein de la structure de l'ONU et rende une décision *juridique* faisant autorité, exposant clairement les règles du droit international qui sont en principe applicables à tous les Etats et qui s'appliquent uniformément dans toutes les situations pertinentes. C'est cette uniformité d'application qui permet au droit de protéger les intérêts des forts comme des faibles. Les dirigeants politiques et les institutions peuvent s'entendre sur des compromis en pratique, mais il est indispensable que le droit conserve son intégrité et son objectivité.
