

Réponse écrite du Royaume-Uni aux questions posées par MM. les juges Koroma et Cançado Trindade

[Traduction]

1. Au terme de la procédure orale, M. le juge Koroma a posé aux participants la question suivante :

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

2. Ainsi qu'indiqué à l'audience par le Royaume-Uni, le droit international n'interdit nullement les déclarations d'indépendance en tant que telles¹. La création d'un nouvel Etat par voie de séparation ou de sécession découle non pas de la déclaration d'indépendance en elle-même mais de la suite des événements, notamment de la reconnaissance par d'autres Etats². D'une manière générale, un acte qui n'est pas interdit par le droit international ne nécessite pas d'autorisation. Ce principe vaut pour les Etats. Il vaut également pour les actes de personnes ou de groupes, le droit international n'interdisant un comportement aux entités non étatiques que dans certains cas exceptionnels et prévus expressément.

3. Dans certaines circonstances, le droit à l'autodétermination peut comprendre un droit de créer un Etat indépendant³. Les avis consultatifs relatifs à la *Namibie*, au *Sahara occidental* et au *Mur* n'épuisent pas la liste des situations dans lesquelles la Cour peut examiner l'autodétermination. Le Royaume-Uni n'a pas envisagé cette question dans les circonstances de la présente affaire, bien qu'un certain nombre de participants à l'instance l'aient explorée de façon détaillée, y compris celle de l'autodétermination hors contexte colonial⁴.

4. Gardienne de l'ordre constitutionnel canadien, la Cour suprême du Canada a relevé que, si le droit international *affirmait* l'existence d'un droit de sécession, celui-ci ne vaudrait que dans une «situation exceptionnelle»⁵. Cela étant, la question posée par l'Assemblée générale en l'espèce n'est pas formulée en termes d'autorisation ou de permission.

5. Avant la première guerre mondiale, la sécession constituait un moyen très courant de créer de nouveaux Etats. Dans la pratique de l'entre-deux-guerres, on ne rencontre aucune interdiction visant les déclarations d'indépendance conduisant à la séparation ou à la sécession. La Charte n'a pas non plus institué une telle interdiction en 1945. Dans les faits, depuis 1945, et en particulier depuis 1991, de nombreux Etats ont vu le jour, notamment au moyen de déclarations d'indépendance. Aucune nouvelle interdiction n'est toutefois apparue dans la pratique, pas

¹ CR 2009/32, p. 48-52, par. 9-22.

² Voir également James Crawford, *The Creation of States in International Law* (2^e éd., Oxford University Press, 2006), p. 539-546.

³ *Ibid.*, p. 107-131.

⁴ Voir, par exemple, CR 2009/32, p. 9, par. 7-8 (Lijnzaad, Pays-Bas) ; CR 2009/26, p. 18-23, par. 2-17 (Gill, Albanie).

⁵ CR 2009/32, p. 51, par. 19 (les italiques sont de nous), citant la décision concernant le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 1998, *Recueil de la Cour suprême*, vol. 2, p. 217, par. 112.

d'avantage, du reste, qu'en l'affaire du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, seule procédure dans laquelle une juridiction nationale a examiné le droit de sécession de façon expresse et approfondie. Les experts qui ont présenté leur opinion à la Cour suprême du Canada dans cette affaire, tant à titre d'*amicus curiae* représentant les intérêts du Québec que pour le Gouvernement du Canada, sont unanimes sur l'absence d'interdiction de la sécession en droit international⁶. La Cour suprême n'en a pas disconvenu⁷.

6. D'aucuns ont fait valoir en l'instance que certains instruments internationaux contiennent des passages consacrés au droit des peuples ou des communautés au sein des Etats (en dehors du contexte de la décolonisation) : voir, par exemple, la déclaration sur les droits des peuples autochtones, résolution 61/295 de l'Assemblée générale en date du 13 septembre 2007⁸. Au paragraphe 1 de l'article 46 de la déclaration, il est précisé que celle-ci a) n'implique pas «pour un Etat, un peuple, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire à la Charte des Nations Unies», pas plus qu'elle b) n'autorise ou encourage des actes «ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un Etat souverain et indépendant». Il s'agissait là d'une précaution nécessaire compte tenu, non seulement de l'objet de ces déclarations, mais également de la portée, *ratione materiae* et *ratione personae*, des obligations établies dans le cadre de la Charte. Elle ne fait pas des déclarations d'indépendance des violations de la Charte, pas plus qu'elle ne traduit l'existence d'une interdiction catégorique de telles déclarations en droit international, quelles que soient les circonstances, ni n'ajoute aux obligations juridiques internationales des acteurs non étatiques⁹.

7. Au terme de la procédure orale, M. le juge Cançado Trindade a posé aux participants la question suivante :

«La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité fait référence, à l'alinéa a) de son paragraphe 11, à «l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles», compte pleinement tenu des accords de Rambouillet. De votre point de vue, que faut-il entendre par ce renvoi aux accords de Rambouillet ? Celui-ci a-t-il une incidence sur les questions d'autodétermination, de sécession ou les deux ? Dans l'affirmative, à quelles conditions un peuple devrait-il satisfaire pour pouvoir prétendre au statut d'Etat, dans le cadre du régime juridique établi par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ? Et quelles sont, en droit international général, les conditions factuelles devant au préalable être remplies, pour constituer un «peuple», et pouvoir prétendre à la qualité d'Etat ?».

8. L'alinéa a) du paragraphe 11 de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité visait la période de transition caractérisée par une autonomie et une auto-administration substantielles du Kosovo. Les accords de Rambouillet portaient principalement, sinon exclusivement sur cette

⁶ CR 2009/32, p. 50, par. 17-18.

⁷ *Ibid.*, p. 51, par. 19. L'absence d'une règle de droit international interdisant un acte particulier ne signifie nullement que les Etats doivent reconnaître cet acte ou ses conséquences juridiques. La reconnaissance constitue le principal instrument au moyen duquel les Etats peuvent juger des conséquences des déclarations d'indépendance, ou de toute autre tentative de création d'un nouvel Etat. Les Etats accueillent généralement avec beaucoup de circonspection les actes sécessionnistes intervenus sur le territoire d'autres Etats. Lorsqu'aucun Etat, ou seulement quelques-uns, reconnaissent un prétendu Etat en tant que tel, cela aura des conséquences déterminantes. La circonspection des Etats à l'égard de tels actes traduit leur volonté de préserver la stabilité internationale. Toutefois, la question dont la Cour est saisie a été délibérément formulée de façon à éviter l'examen de questions telles que la reconnaissance ou d'autres conséquences juridiques, ainsi qu'exposé par le Royaume-Uni (CR 2009/32, p. 46-48, par. 1-8).

⁸ CR 2009/24, p. 67, par. 11 (Shaw, Serbie).

⁹ A cet égard, la déclaration de 2007 imite celle de 1970 sur les relations amicales.

période transitoire. Tel est le contexte dans lequel il devait être tenu pleinement compte des accords¹⁰. Cet alinéa exigeait aussi qu'il fût pleinement tenu compte de l'annexe 2 de la résolution, c'est-à-dire du plan de paix présenté par M. Martti Ahtisaari, le représentant de l'Union européenne, et par M. Viktor Tchernomyrdine, le représentant spécial du président de la Fédération de Russie¹¹. Ce plan de paix visait lui aussi exclusivement la période transitoire¹². Le paragraphe 8 de l'annexe 2 prescrivait notamment, aux fins de cette phase intérimaire, de tenir pleinement compte «du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie».

9. Contrairement à son alinéa *a*), l'alinéa *e*) du paragraphe 11 de la résolution 1244 (1999) utilisait expressément un langage différent s'agissant de la période ultérieure (post-transition), qui était décrite comme un «processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo». Relevons, car c'est là un élément important, que l'alinéa *e*) ne fait aucune référence à l'annexe 2 (et notamment à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie qui y était mentionnée)¹³. Il renvoyait uniquement aux accords de Rambouillet eux-mêmes et, par implication logique, étant donné le contexte, au paragraphe 3 de l'article premier du chapitre 8 de ces accords, où était invoquée «la volonté du peuple». Et c'est bien ainsi que le représentant spécial du Secrétaire général semble avoir interprété la référence aux accords de Rambouillet contenue à l'alinéa *e*) du paragraphe 11¹⁴.

¹⁰ Aux termes de l'alinéa *a*) du paragraphe 11, la première des «[f]aciliter, 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)».

¹¹ Nations Unies, doc. S/1999/649, 7 juin 1999.

¹² Voir, en particulier, le paragraphe 5 de l'annexe 2 («Mise en place ... d'une administration *intérimaire* pour le Kosovo»), et son paragraphe 8 («établissement d'un accord-cadre politique *intérimaire*») (les italiques sont de nous).

¹³ CR 2009/32, p. 44, par. 25 (Bethlehem). Voir également le par. 27 :

«Mes observations ont un triple objectif: *premièrement*, souligner que, dans la résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité envisageait deux processus, un processus *intérimaire* et un processus *politique* visant à déterminer le futur du Kosovo, et qu'il en a parlé en termes différents; *deuxièmement*, faire valoir le fait que, dans la mesure où il était entendu qu'aucun sujet n'était exclu des discussions, l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie, et c'était explicite, ne constituait *pas* la pierre angulaire du processus politique; et, *troisièmement*, souligner que la résolution n'excluait pas l'indépendance du Kosovo ni ne prévoyait l'obligation d'obtenir le consentement de la Serbie dans cette éventualité, alors que les membres du Conseil auraient pu en établir le libellé dans ce sens si telle avait été leur volonté».

¹⁴ Dans le préambule du cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire adopté en 2001, le représentant spécial du Secrétaire général indiquait ce qui suit :

«dans le cadre des limites fixées par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, des responsabilités seront transférées aux institutions provisoires d'administration autonome qui contribueront à garantir les conditions d'une vie paisible et normale à tous les habitants du Kosovo, *en vue de faciliter le choix du statut futur du Kosovo selon un processus qui, en temps opportun, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, tiendra pleinement compte de tous les facteurs en jeu, notamment la volonté du peuple*» (les italiques sont de nous).

10. Le 24 octobre 2005, le Conseil de sécurité a approuvé le lancement du processus politique prévu à l'alinéa *e*) du paragraphe 11 en vue de déterminer le statut futur du Kosovo¹⁵.

11. Dans ce contexte, le renvoi aux accords de Rambouillet contenu à l'alinéa *a*) du paragraphe 11 de la résolution 1244 (1999) visait à constituer un cadre approprié d'«autonomie et [d']auto-administration substantielles». Cette appréciation est confortée par le renvoi à l'annexe 2 figurant dans ce paragraphe. En revanche, le renvoi aux accords de Rambouillet formulé à l'alinéa *e*) du paragraphe 11 de la résolution est une référence au paragraphe 3 de l'article premier du chapitre 8 des accords, qui prévoit la mise en place d'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». Cette appréciation-là cadre avec l'*absence* de toute référence à l'annexe 2 à l'alinéa *e*) du paragraphe 11.

12. Pour le Royaume-Uni, la résolution 1244 (1999) n'envisageait pas les questions générales de l'autodétermination et ou de la sécession. Il s'agissait d'une résolution extrêmement spécifique qui visait sur le cas unique du Kosovo. Dès lors, elle ne traitait pas de questions générales concernant les critères à remplir pour pouvoir prétendre à la qualité d'Etat ou les attributs factuels d'un «peuple». Aussi le Royaume-Uni ne s'est-il pas attardé dans ses exposés sur la question du droit de prétendre au statut d'Etat, que ce soit dans le cadre du régime juridique établi par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ou du point de vue du droit international général. Il n'en relève pas moins que l'existence d'un «peuple» kosovar a été reconnue dans le préambule du cadre constitutionnel de 2001, qui a été rédigé par le représentant spécial du Secrétaire général, ainsi que dans la déclaration faite le 27 septembre 2007 par les ministres du groupe de contact¹⁶.

¹⁵ Séance tenue le 24 octobre 2005 par le Conseil de sécurité, Nations Unies, doc. S/PV.5290 :

«Le Conseil de sécurité approuve la conclusion générale de M. Eide selon laquelle en dépit des tâches qui restent à accomplir au Kosovo et dans toute la région, le moment est venu de passer à la phase suivante du processus politique. Le Conseil apporte donc son appui au Secrétaire général, qui se propose d'entamer le processus politique devant aboutir au statut futur du Kosovo, comme prévu dans la résolution 1244 (1999). Le Conseil réaffirme le cadre de la résolution, note avec satisfaction que le Secrétaire général s'apprête à désigner un envoyé spécial chargé de diriger le processus devant aboutir au futur statut».

¹⁶ Lettre en date du 10 décembre 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Nations Unies, doc. S/2007/723, annexe III : déclaration des ministres du groupe de contact sur le Kosovo, faite à New York le 27 septembre 2007. Ceux-ci avaient souligné que «tout règlement d[evait] être acceptable pour le peuple du Kosovo et d[evait] garantir l'application des normes en ce qui concerne le caractère multiethnique du Kosovo et promouvoir la stabilité future de la région» [document n° 209 du dossier].