

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW
OF THE UNILATERAL
DECLARATION OF INDEPENDENCE
IN RESPECT OF KOSOVO

ADVISORY OPINION OF 22 JULY 2010

2010

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

CONFORMITÉ AU DROIT INTERNATIONAL
DE LA DÉCLARATION
UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE
RELATIVE AU KOSOVO

AVIS CONSULTATIF DU 22 JUILLET 2010

Official citation:

*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration
of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion,
I.C.J. Reports 2010, p. 403*

Mode officiel de citation:

*Conformité au droit international de la déclaration unilatérale
d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif,
C.I.J. Recueil 2010, p. 403*

ISSN 0074-4441
ISBN 978-92-1-071107-4

Sales number
N° de vente:

997

22 JULY 2010

ADVISORY OPINION

ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW
OF THE UNILATERAL
DECLARATION OF INDEPENDENCE
IN RESPECT OF KOSOVO

CONFORMITÉ AU DROIT INTERNATIONAL
DE LA DÉCLARATION
UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE
RELATIVE AU KOSOVO

22 JUILLET 2010

AVIS CONSULTATIF

TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
CHRONOLOGY OF THE PROCEDURE	1-16
I. JURISDICTION AND DISCRETION	17-48
A. Jurisdiction	18-28
B. Discretion	29-48
II. SCOPE AND MEANING OF THE QUESTION	49-56
III. FACTUAL BACKGROUND	57-77
A. Security Council resolution 1244 (1999) and the relevant UNMIK regulations	58-63
B. The relevant events in the final status process prior to 17 February 2008	64-73
C. The events of 17 February 2008 and thereafter	74-77
IV. THE QUESTION WHETHER THE DECLARATION OF INDEPENDENCE IS IN ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW	78-121
A. General international law	79-84
B. Security Council resolution 1244 (1999) and the UNMIK Constitutional Framework created thereunder	85-121
1. Interpretation of Security Council resolution 1244 (1999)	94-100
2. The question whether the declaration of independence is in accordance with Security Council resolution 1244 (1999) and the measures adopted thereunder	101-121
(a) The identity of the authors of the declaration of independence	102-109
(b) The question whether the authors of the declaration of independence acted in violation of Security Council resolution 1244 (1999) or the measures adopted thereunder	110-121
V. GENERAL CONCLUSION	122
OPERATIVE CLAUSE	123

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
QUALITÉS	1-16
I. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE	17-48
A. Compétence	18-28
B. Pouvoir discrétionnaire	29-48
II. PORTÉE ET SENS DE LA QUESTION POSÉE	49-56
III. CONTEXTE FACTUEL	57-77
A. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et les règlements pertinents de la MINUK	58-63
B. Les principaux événements survenus avant le 17 février 2008 dans le cadre du processus de détermination du statut final	64-73
C. Les événements survenus le 17 février 2008 et par la suite	74-77
IV. QUESTION DE LA CONFORMITÉ DE LA DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE AU DROIT INTERNATIONAL	78-121
A. Le droit international général	79-84
B. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et le cadre constitutionnel de la MINUK établi en vertu de cette résolution	85-121
1. Interprétation de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité	94-100
2. Question de la conformité de la déclaration d'indépendance à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et aux mesures adoptées en vertu de celle-ci	101-121
a) L'identité des auteurs de la déclaration d'indépendance	102-109
b) La question de la violation éventuelle par les auteurs de la déclaration d'indépendance de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ou des mesures adoptées en vertu de celle-ci	110-121
V. CONCLUSION GÉNÉRALE	122
DISPOSITIF	123

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 2010

22 July 2010

2010
22 July
General List
No. 141

ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW
OF THE UNILATERAL
DECLARATION OF INDEPENDENCE
IN RESPECT OF KOSOVO

Jurisdiction of the Court to give the advisory opinion requested.

Article 65, paragraph 1, of the Statute — Article 96, paragraph 1, of the Charter — Power of General Assembly to request advisory opinions — Articles 10 and 11 of the Charter — Contention that General Assembly acted outside its powers under the Charter — Article 12, paragraph 1, of the Charter — Authorization to request an advisory opinion not limited by Article 12.

Requirement that the question on which the Court is requested to give its opinion is a “legal question” — Contention that the act of making a declaration of independence is governed by domestic constitutional law — The Court can respond to the question by reference to international law without the need to address domestic law — The fact that a question has political aspects does not deprive it of its character as a legal question — The Court is not concerned with the political motives behind a request or the political implications which its opinion may have.

The Court has jurisdiction to give the advisory opinion requested.

* *

Discretion of the Court to decide whether it should give an opinion.

Integrity of the Court’s judicial function — Only “compelling reasons” should lead the Court to decline to exercise its judicial function — The motives of individual States which sponsor a resolution requesting an advisory opinion are not relevant to the Court’s exercise of its discretion — Requesting organ to assess purpose, usefulness and political consequences of opinion.

Delimitation of the respective powers of the Security Council and the General

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 2010

22 juillet 2010

2010
22 juillet
Rôle général
n° 141CONFORMITÉ AU DROIT INTERNATIONAL
DE LA DÉCLARATION
UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE
RELATIVE AU KOSOVO*Compétence de la Cour pour donner l'avis consultatif demandé.**Paragraphe 1 de l'article 65 du Statut — Paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte — Pouvoir de l'Assemblée générale de solliciter des avis consultatifs — Articles 10 et 11 de la Charte — Affirmation selon laquelle l'Assemblée générale aurait outrepassé la compétence que lui confère la Charte — Paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte — Autorisation de demander un avis consultatif non limitée par l'article 12.**Question sur laquelle un avis consultatif est demandé devant nécessairement constituer une « question juridique » — Affirmation selon laquelle l'acte consistant à proclamer l'indépendance est régi par le droit constitutionnel interne — Cour pouvant répondre à la question posée en se fondant sur le droit international sans avoir à examiner le droit interne — Aspects politiques d'une question ne lui ôtant pas son caractère juridique — Non-pertinence pour la Cour des motifs politiques qui pourraient avoir inspiré une demande ou des conséquences politiques que pourrait avoir son avis.**Cour compétente pour donner l'avis consultatif demandé.*

* *

*Pouvoir discrétionnaire de la Cour de décider s'il échet de donner un avis.**Intégrité de la fonction judiciaire de la Cour — Seules des « raisons décisives » pouvant conduire la Cour à refuser d'exercer sa fonction judiciaire — Non-pertinence pour l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire des motifs ayant inspiré les Etats à l'origine d'une résolution portant demande d'avis consultatif — Organe dont émane la demande d'avis devant lui-même déterminer le but, l'utilité et les conséquences politiques de celui-ci.**Délimitation des pouvoirs respectifs du Conseil de sécurité et de l'Assemblée*

405 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Assembly — Nature of the Security Council's involvement in relation to Kosovo — Article 12 of the Charter does not bar action by the General Assembly in respect of threats to international peace and security which are before the Security Council — General Assembly has taken action with regard to the situation in Kosovo.

No compelling reasons for Court to use its discretion not to give an advisory opinion.

* *

Scope and meaning of the question.

Text of the question in General Assembly resolution 63/3 — Power of the Court to clarify the question — No need to reformulate the question posed by the General Assembly — For the proper exercise of its judicial function, the Court must establish the identity of the authors of the declaration of independence — No intention by the General Assembly to restrict the Court's freedom to determine that issue — The Court's task is to determine whether or not the declaration was adopted in violation of international law.

* *

Factual background.

Framework for interim administration of Kosovo put in place by the Security Council — Security Council resolution 1244 (1999) — Establishment of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) — Role of Special Representative of the Secretary-General — "Four pillars" of the UNMIK régime — Constitutional Framework for Provisional Self-Government — Relations between the Provisional Institutions of Self-Government and the Special Representative of the Secretary-General.

Relevant events in the final status process — Appointment by Secretary-General of Special Envoy for the future status process for Kosovo — Guiding Principles of the Contact Group — Failure of consultative process — Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement by Special Envoy — Failure of negotiations on the future status of Kosovo under the auspices of the Troika — Elections held for the Assembly of Kosovo on 17 November 2007 — Adoption of the declaration of independence on 17 February 2008.

* *

Whether the declaration of independence is in accordance with international law.

No prohibition of declarations of independence according to State practice — Contention that prohibition of unilateral declarations of independence is implicit in the principle of territorial integrity — Scope of the principle of territorial integrity is confined to the sphere of relations between States — No general prohibition may be inferred from the practice of the Security Council with regard to declarations of independence — Issues relating to the extent of the right of self-

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 405

générale — Nature de l'engagement du Conseil de sécurité au regard du Kosovo — Article 12 de la Charte n'interdisant pas à l'Assemblée générale d'agir en réponse à des menaces pour la paix et la sécurité internationales dont le Conseil de sécurité est saisi — Assemblée générale ayant pris des mesures relatives à la situation au Kosovo.

Absence de raisons décisives pour la Cour d'user de son pouvoir discrétionnaire de ne pas donner d'avis consultatif.

* *

Portée et sens de la question posée.

Libellé de la question formulée dans la résolution 63/3 de l'Assemblée générale — Pouvoir de la Cour de clarifier la question posée — Inutilité de reformuler la question posée par l'Assemblée générale — Cour devant établir l'identité des auteurs de la déclaration d'indépendance pour le bon exercice de sa fonction judiciaire — Assemblée générale n'ayant pas eu l'intention de poser des limites à la liberté de la Cour de trancher ce point — Tâche de la Cour consistant à déterminer si la déclaration a été adoptée en violation ou non du droit international.

* *

Contexte factuel.

Cadre pour une administration intérimaire du Kosovo institué par le Conseil de sécurité — Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité — Création de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) — Rôle du représentant spécial du Secrétaire général — Les « quatre piliers » du régime de la MINUK — Le cadre constitutionnel pour une administration autonome provisoire — Relations entre les institutions provisoires d'administration autonome et le représentant spécial du Secrétaire général.

Principaux événements survenus dans le cadre du processus de détermination du statut final — Désignation par le Secrétaire général d'un envoyé spécial aux fins du processus de détermination du statut futur du Kosovo — Principes directeurs du groupe de contact — Echec du processus consultatif — Proposition globale de règlement portant statut du Kosovo présentée par l'envoyé spécial — Echec des négociations sur le statut futur du Kosovo tenues sous les auspices de la troïka — Elections visant à désigner les membres de l'Assemblée du Kosovo tenues le 17 novembre 2007 — Adoption de la déclaration d'indépendance le 17 février 2008.

* *

Question de la conformité au droit international de la déclaration d'indépendance.

Absence d'interdiction des déclarations d'indépendance suivant la pratique des Etats — Affirmation selon laquelle l'interdiction des déclarations unilatérales d'indépendance figurerait implicitement dans le principe de l'intégrité territoriale — Portée du principe de l'intégrité territoriale limitée à la sphère des relations interétatiques — Interdiction générale ne pouvant être déduite de la pratique du Conseil de sécurité relative aux déclarations d'indépendance

406 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

determination and the existence of any right of “remedial secession” are beyond the scope of the question posed by the General Assembly.

General international law contains no applicable prohibition of declarations of independence — Declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law.

Security Council resolution 1244 and the Constitutional Framework — Resolution 1244 (1999) imposes international legal obligations and is part of the applicable international law — Constitutional Framework possesses international legal character — Constitutional Framework is part of specific legal order created pursuant to resolution 1244 (1999) — Constitutional Framework regulates matters which are the subject of internal law — Supervisory powers of the Special Representative of the Secretary-General — Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework were in force and applicable as at 17 February 2008 — Neither of them contains a clause providing for termination and neither has been repealed — The Special Representative of the Secretary-General continues to exercise his functions in Kosovo.

Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework form part of the international law to be considered in replying to the question before the Court.

Interpretation of Security Council resolutions — Resolution 1244 (1999) established an international civil and security presence in Kosovo — Temporary suspension of exercise of Serbia’s authority flowing from its continuing sovereignty over the territory of Kosovo — Resolution 1244 (1999) created an interim régime — Object and purpose of resolution 1244 (1999).

Identity of the authors of the declaration of independence — Whether the declaration of independence was an act of the Assembly of Kosovo — Authors of the declaration did not seek to act within the framework of interim self-administration of Kosovo — Authors undertook to fulfil the international obligations of Kosovo — No reference in original Albanian text to the declaration being the work of the Assembly of Kosovo — Silence of the Special Representative of the Secretary-General — Authors of the declaration of independence acted together in their capacity as representatives of the people of Kosovo outside the framework of the interim administration.

Whether or not the authors of the declaration of independence acted in violation of Security Council resolution 1244 (1999) — Resolution 1244 (1999) addressed to United Nations Member States and organs of the United Nations — No specific obligations addressed to other actors — The resolution did not contain any provision dealing with the final status of Kosovo — Security Council did not reserve for itself the final determination of the situation in Kosovo — Security Council resolution 1244 (1999) did not bar the authors of the declaration of 17 February 2008 from issuing a declaration of independence — Declaration of independence did not violate Security Council resolution 1244 (1999).

Declaration of independence was not issued by the Provisional Institutions of Self-Government — Declaration of independence did not violate the Constitutional Framework.

Adoption of the declaration of independence did not violate any applicable rule of international law.

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 406

— *Questions relatives à la portée du droit à l'autodétermination et à l'existence d'un droit de « sécession-remède » sortant du cadre de celle posée par l'Assemblée générale.*

Droit international général ne comportant aucune interdiction applicable aux déclarations d'indépendance — Déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'ayant pas violé le droit international général.

La résolution 1244 du Conseil de sécurité et le cadre constitutionnel — Résolution 1244 (1999) imposant des obligations juridiques internationales et faisant partie du droit international applicable — Cadre constitutionnel revêtant un caractère juridique international — Cadre constitutionnel faisant partie de l'ordre juridique spécifique créé en vertu de la résolution 1244 (1999) — Cadre constitutionnel réglementant les questions qui relèvent du droit interne — Pouvoirs de supervision du représentant spécial du Secrétaire général — Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et cadre constitutionnel tous deux en vigueur et applicables le 17 février 2008 — Aucun d'eux ne contenant de clause d'extinction ni n'ayant été abrogé — Poursuite de l'exercice de ses fonctions au Kosovo par le représentant spécial du Secrétaire général.

Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et cadre constitutionnel comme faisant partie du droit international à considérer pour répondre à la question soumise à la Cour.

Interprétation des résolutions du Conseil de sécurité — Présences internationales civile et de sécurité au Kosovo établies par la résolution 1244 (1999) — Suspension temporaire de l'exercice par la Serbie des pouvoirs découlant de la souveraineté dont elle demeure titulaire sur le territoire du Kosovo — Régime intérimaire établi par la résolution 1244 (1999) — Objet et but de la résolution 1244 (1999).

Identité des auteurs de la déclaration d'indépendance — Question de savoir si la déclaration d'indépendance constituait un acte de l'Assemblée du Kosovo — Auteurs de la déclaration n'ayant pas eu l'intention d'agir dans le cadre du régime intérimaire d'administration autonome du Kosovo — Auteurs de la déclaration s'étant engagés à respecter les obligations internationales du Kosovo — Texte albanais original de la déclaration n'indiquant pas que celle-ci soit l'œuvre de l'Assemblée du Kosovo — Silence du représentant spécial du Secrétaire général — Auteurs de la déclaration d'indépendance ayant agi de concert en qualité de représentants du peuple du Kosovo hors du cadre de l'administration provisoire.

Question de savoir si les auteurs de la déclaration d'indépendance ont agi en violation ou non de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité — Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité s'adressant aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux organes des Nations Unies — Aucune obligation spécifique imposée à d'autres acteurs — Résolution ne comportant aucune disposition concernant le statut final du Kosovo — Conseil de sécurité ne s'étant pas réservé le règlement définitif de la situation au Kosovo — Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ne faisant pas obstacle à une proclamation de l'indépendance du Kosovo par les auteurs de la déclaration du 17 février 2008 — Déclaration d'indépendance n'ayant pas violé la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

Déclaration d'indépendance n'émanant pas des institutions provisoires d'administration autonome — Déclaration d'indépendance n'ayant pas violé le cadre constitutionnel.

Adoption de la déclaration d'indépendance n'ayant violé aucune règle applicable du droit international.

407 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

ADVISORY OPINION

Present: President OWADA; Vice-President TOMKA; Judges KOROMA, AL-KHASAWNEH, BUERGENTHAL, SIMMA, ABRAHAM, KEITH, SEPÚLVEDA-AMOR, BENNOUNA, SKOTNIKOV, CAÑADO TRINDADE, YUSUF, GREENWOOD; Registrar COUVREUR.

On the accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo,

THE COURT,

composed as above,

gives the following Advisory Opinion:

1. The question on which the advisory opinion of the Court has been requested is set forth in resolution 63/3 adopted by the General Assembly of the United Nations (hereinafter the General Assembly) on 8 October 2008. By a letter dated 9 October 2008 and received in the Registry by facsimile on 10 October 2008, the original of which was received in the Registry on 15 October 2008, the Secretary-General of the United Nations officially communicated to the Court the decision taken by the General Assembly to submit the question for an advisory opinion. Certified true copies of the English and French versions of the resolution were enclosed with the letter. The resolution reads as follows:

“The General Assembly,

Mindful of the purposes and principles of the United Nations,

Bearing in mind its functions and powers under the Charter of the United Nations,

Recalling that on 17 February 2008 the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo declared independence from Serbia,

Aware that this act has been received with varied reactions by the Members of the United Nations as to its compatibility with the existing international legal order,

Decides, in accordance with Article 96 of the Charter of the United Nations to request the International Court of Justice, pursuant to Article 65 of the Statute of the Court, to render an advisory opinion on the following question:

“Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?”

2. By letters dated 10 October 2008, the Registrar, pursuant to Article 66, paragraph 1, of the Statute, gave notice of the request for an advisory opinion to all States entitled to appear before the Court.

3. By an Order dated 17 October 2008, in accordance with Article 66, paragraph 2, of the Statute, the Court decided that the United Nations and its Member States were likely to be able to furnish information on the question.

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 407

AVIS CONSULTATIF

Présents: M. OWADA, *président*; M. TOMKA, *vice-président*; MM. KOROMA, AL-KHASAWNEH, BUERGENTHAL, SIMMA, ABRAHAM, KEITH, SEPÚLVEDA-AMOR, BENNOUNA, SKOTNIKOV, CAÑADO TRINDADE, YUSUF, GREENWOOD, *juges*; M. COUVREUR, *greffier*.

Sur la conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo,

LA COUR,
ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant:

1. La question sur laquelle un avis consultatif est demandé à la Cour est énoncée dans la résolution 63/3 que l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après l'Assemblée générale) a adoptée le 8 octobre 2008. Par une lettre datée du 9 octobre 2008 et reçue au Greffe par télécopie le 10 octobre 2008, dont l'original est parvenu au Greffe le 15 octobre 2008, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a officiellement communiqué à la Cour la décision prise par l'Assemblée générale de lui soumettre cette question pour avis consultatif. Des copies certifiées conformes des versions anglaise et française de la résolution étaient jointes à cette lettre. La résolution se lit comme suit:

«L'Assemblée générale,

Tenant compte des buts et principes des Nations Unies,

Ayant à l'esprit les fonctions et les pouvoirs que lui confère la Charte des Nations Unies,

Rappelant que, le 17 février 2008, les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo ont déclaré l'indépendance du Kosovo de la Serbie,

Consciente du fait que cet acte 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,

Décide, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice, en application de l'article 65 de son Statut, de donner un avis consultatif sur la question suivante:

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

2. Par lettres en date du 10 octobre 2008, le greffier a notifié la requête pour avis consultatif à tous les Etats admis à ester devant la Cour, conformément au paragraphe 1 de l'article 66 du Statut.

3. Par ordonnance en date du 17 octobre 2008, la Cour a décidé que l'Organisation des Nations Unies et ses Etats Membres étaient susceptibles de fournir des renseignements sur cette question, conformément au paragraphe 2 de l'ar-

408 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

By the same Order, the Court fixed, respectively, 17 April 2009 as the time-limit within which written statements might be submitted to it on the question, and 17 July 2009 as the time-limit within which States and organizations having presented written statements might submit written comments on the other written statements in accordance with Article 66, paragraph 4, of the Statute.

The Court also decided that, taking account of the fact that the unilateral declaration of independence of 17 February 2008 is the subject of the question submitted to the Court for an advisory opinion, the authors of the above declaration were considered likely to be able to furnish information on the question. It therefore further decided to invite them to make written contributions to the Court within the same time-limits.

4. By letters dated 20 October 2008, the Registrar informed the United Nations and its Member States of the Court's decisions and transmitted to them a copy of the Order. By letter of the same date, the Registrar informed the authors of the above-mentioned declaration of independence of the Court's decisions, and transmitted to them a copy of the Order.

5. Pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Statute, on 30 January 2009 the Secretary-General of the United Nations communicated to the Court a dossier of documents likely to throw light upon the question. The dossier was subsequently placed on the Court's website.

6. Within the time-limit fixed by the Court for that purpose, written statements were filed, in order of their receipt, by: Czech Republic, France, Cyprus, China, Switzerland, Romania, Albania, Austria, Egypt, Germany, Slovakia, Russian Federation, Finland, Poland, Luxembourg, Libyan Arab Jamahiriya, United Kingdom, United States of America, Serbia, Spain, Islamic Republic of Iran, Estonia, Norway, Netherlands, Slovenia, Latvia, Japan, Brazil, Ireland, Denmark, Argentina, Azerbaijan, Maldives, Sierra Leone and Bolivia. The authors of the unilateral declaration of independence filed a written contribution. On 21 April 2009, the Registrar communicated copies of the written statements and written contribution to all States having submitted a written statement, as well as to the authors of the unilateral declaration of independence.

7. On 29 April 2009, the Court decided to accept the written statement filed by the Bolivarian Republic of Venezuela, submitted on 24 April 2009, after expiry of the relevant time-limit. On 15 May 2009, the Registrar communicated copies of this written statement to all States having submitted a written statement, as well as to the authors of the unilateral declaration of independence.

8. By letters dated 8 June 2009, the Registrar informed the United Nations and its Member States that the Court had decided to hold hearings, opening on 1 December 2009, at which they could present oral statements and comments, regardless of whether or not they had submitted written statements and, as the case may be, written comments. The United Nations and its Member States were invited to inform the Registry, by 15 September 2009, if they intended to take part in the oral proceedings. The letters further indicated that the authors of the unilateral declaration of independence could present an oral contribution.

By letter of the same date, the Registrar informed the authors of the unilateral declaration of independence of the Court's decision to hold hearings, inviting them to indicate, within the same time-limit, whether they intended to take part in the oral proceedings.

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 408

ticle 66 du Statut. Par la même ordonnance, la Cour a fixé respectivement au 17 avril 2009 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits pourraient lui être présentés sur cette question, et au 17 juillet 2009 la date d'expiration du délai dans lequel les Etats ou organisations ayant présenté des exposés écrits pourraient présenter des observations écrites sur les autres exposés écrits, conformément au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut.

La Cour a par ailleurs décidé que, la déclaration unilatérale d'indépendance du 17 février 2008 faisant l'objet de la question qui lui était soumise pour avis consultatif, les auteurs de cette déclaration étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question. En conséquence, la Cour a en outre décidé de les inviter à lui soumettre des contributions écrites, dans les mêmes délais.

4. Par lettres en date du 20 octobre 2008, le greffier a informé l'Organisation des Nations Unies et ses Etats Membres des décisions de la Cour et leur a fait tenir copie de l'ordonnance. Par lettre datée du même jour, le greffier a informé les auteurs de la déclaration d'indépendance susvisée des décisions de la Cour et leur a fait tenir copie de l'ordonnance.

5. Conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a communiqué à la Cour, le 30 janvier 2009, un dossier contenant des documents pouvant servir à élucider la question qui a ensuite été publié sur le site Internet de la Cour.

6. Dans le délai fixé par la Cour à cette fin, des exposés écrits ont été déposés, selon l'ordre de réception, par: la République tchèque, la France, Chypre, la Chine, la Suisse, la Roumanie, l'Albanie, l'Autriche, l'Egypte, l'Allemagne, la Slovaquie, la Fédération de Russie, la Finlande, la Pologne, le Luxembourg, la Jamahiriya arabe libyenne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis d'Amérique, la Serbie, l'Espagne, la République islamique d'Iran, l'Estonie, la Norvège, les Pays-Bas, la Slovénie, la Lettonie, le Japon, le Brésil, l'Irlande, le Danemark, l'Argentine, l'Azerbaïdjan, les Maldives, la Sierra Leone et la Bolivie. Les auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance ont déposé une contribution écrite. Le 21 avril 2009, le greffier a communiqué des copies des exposés écrits et de la contribution écrite à tous les Etats ayant présenté un exposé écrit, ainsi qu'aux auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance.

7. Le 29 avril 2009, la Cour a décidé d'autoriser le dépôt d'un exposé écrit par la République bolivarienne du Venezuela, présenté le 24 avril 2009, soit après l'expiration du délai pertinent. Le 15 mai 2009, le greffier a communiqué des copies de cet exposé écrit à tous les Etats ayant présenté un exposé écrit, ainsi qu'aux auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance.

8. Par lettres en date du 8 juin 2009, le greffier a informé l'Organisation des Nations Unies et ses Etats Membres que la Cour avait décidé de tenir des audiences, qui s'ouvriraient le 1^{er} décembre 2009, au cours desquelles ils pourraient présenter oralement des exposés et observations, qu'ils aient ou non déposé des exposés écrits et, le cas échéant, des observations écrites. L'Organisation des Nations Unies et ses Etats Membres ont été priés de faire connaître au Greffe, le 15 septembre 2009 au plus tard, s'ils entendaient prendre part aux audiences. Il était en outre précisé dans les lettres que les auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance pourraient présenter une contribution orale.

Par lettre datée du même jour, le greffier a informé les auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance de la décision de la Cour de tenir des audiences, et les a priés de lui faire connaître, dans le même délai, s'ils entendaient prendre part aux audiences.

409 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

9. Within the time-limit fixed by the Court for that purpose, written comments were filed, in order of their receipt, by: France, Norway, Cyprus, Serbia, Argentina, Germany, Netherlands, Albania, Slovenia, Switzerland, Bolivia, United Kingdom, United States of America and Spain. The authors of the unilateral declaration of independence submitted a written contribution regarding the written statements.

10. Upon receipt of the above-mentioned written comments and written contribution, the Registrar, on 24 July 2009, communicated copies thereof to all States having submitted written statements, as well as to the authors of the unilateral declaration of independence.

11. By letters dated 30 July 2009, the Registrar communicated to the United Nations, and to all of its Member States that had not participated in the written proceedings, copies of all written statements and written comments, as well as the written contributions of the authors of the unilateral declaration of independence.

12. By letters dated 29 September 2009, the Registry transmitted a detailed timetable of the hearings to those who, within the time-limit fixed for that purpose by the Court, had expressed their intention to take part in the aforementioned proceedings.

13. Pursuant to Article 106 of the Rules of Court, the Court decided to make the written statements and written comments submitted to the Court, as well as the written contributions of the authors of the unilateral declaration of independence, accessible to the public, with effect from the opening of the oral proceedings.

14. In the course of hearings held from 1 to 11 December 2009, the Court heard oral statements, in the following order, by:

*for the Republic
of Serbia:*

H.E. Mr. Dušan T. Bataković, Ph.D. in History, University of Paris-Sorbonne (Paris IV), Ambassador of the Republic of Serbia to France, Vice-Director of the Institute for Balkan Studies and Assistant Professor at the University of Belgrade, Head of Delegation,

Mr. Vladimir Djerić, S.J.D. (Michigan), Attorney at Law, Mikijelj, Janković & Bogdanović, Belgrade, Counsel and Advocate,

Mr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard), Professor of International Law, University of Potsdam, Director of the Potsdam Center of Human Rights, Member of the Permanent Court of Arbitration, Counsel and Advocate,

Mr. Malcolm N. Shaw Q.C., Sir Robert Jennings Professor of International Law, University of Leicester, United Kingdom, Counsel and Advocate,

Mr. Marcelo G. Kohen, Professor of International Law, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, Associate Member of the Institut de droit international, Counsel and Advocate,

Mr. Saša Obradović, Inspector General in the Ministry of Foreign Affairs, Deputy Head of Delegation;

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 409

9. Dans le délai fixé par la Cour à cette fin, des observations écrites ont été déposées, selon l'ordre de réception, par : la France, la Norvège, Chypre, la Serbie, l'Argentine, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Albanie, la Slovénie, la Suisse, la Bolivie, le Royaume-Uni, les Etats-Unis d'Amérique et l'Espagne. Les auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance ont présenté une contribution écrite se rapportant aux exposés écrits.

10. Dès réception des observations écrites et de la contribution écrite sus-indiquées, le greffier en a communiqué des copies, le 24 juillet 2009, à tous les Etats ayant présenté des exposés écrits ainsi qu'aux auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance.

11. Par lettres en date du 30 juillet 2009, le greffier a communiqué à l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'à tous ses Etats Membres n'ayant pas participé à la procédure écrite, des copies de tous les exposés écrits et observations écrites, ainsi que des contributions écrites des auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance.

12. Par lettres en date du 29 septembre 2009, le Greffe a fait tenir le calendrier détaillé des audiences à ceux qui avaient manifesté, dans le délai fixé par la Cour à cet effet, leur intention de prendre part à la procédure orale.

13. Conformément à l'article 106 du Règlement, la Cour a décidé de rendre accessible au public le texte des exposés écrits et des observations écrites qui lui ont été présentés, ainsi que le texte des contributions écrites des auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance, à la date d'ouverture de la procédure orale.

14. Au cours d'audiences tenues du 1^{er} au 11 décembre 2009, la Cour a entendu en leurs exposés oraux et dans l'ordre suivant :

*pour la République
de Serbie :*

- S. Exc. M. Dušan T. Bataković, docteur en histoire de l'Université Paris-Sorbonne (Paris IV), ambassadeur de la République de Serbie auprès de la République française, directeur adjoint de l'Institut des études balkaniques et maître assistant à l'Université de Belgrade, chef de délégation,
- M. Vladimir Djerić, S.J.D. (Michigan), avocat au cabinet Mikijelj, Janković & Bogdanović à Belgrade, conseil et avocat,
- M. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard), professeur de droit international à l'Université de Potsdam, directeur du centre des droits de l'homme de l'Université de Potsdam, membre de la Cour permanente d'arbitrage, conseil et avocat,
- M. Malcolm N. Shaw, Q.C., professeur de droit international à l'Université de Leicester (Royaume-Uni), titulaire de la chaire Robert Jennings, conseil et avocat,
- M. Marcelo G. Kohen, professeur de droit international à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, membre associé de l'Institut de droit international, conseil et avocat,
- M. Saša Obradović, inspecteur général au ministère des affaires étrangères, chef adjoint de délégation ;

410 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

- for the authors
of the unilateral
declaration of
independence:* Mr. Skender Hyseni, Head of Delegation,
Sir Michael Wood, K.C.M.G., Member of the English
Bar Member of the International Law Commission,
Counsel,
Mr. Daniel Müller, Researcher at the Centre de droit
international de Nanterre (CEDIN), University of
Paris Ouest, Nanterre-La Défense, Counsel,
Mr. Sean D. Murphy, Patricia Roberts Harris Research
Professor of Law, George Washington University,
Counsel;
- for the Republic
of Albania:* H.E. Mr. Gazmend Barbullushi, Ambassador Extraor-
dinary and Plenipotentiary of the Republic of Alba-
nia to the Kingdom of the Netherlands, Legal
Adviser,
Mr. Jochen A. Frowein, M.C.L., Director emeritus of
the Max Planck Institute for International Law, Pro-
fessor emeritus of the University of Heidelberg,
Member of the Institute of International Law, Legal
Adviser,
Mr. Terry D. Gill, Professor of Military Law at the
University of Amsterdam and Associate Professor of
Public International Law at Utrecht University,
Legal Adviser;
- for the Federal
Republic of
Germany:* Ms Susanne Wasum-Rainer, Legal Adviser, Federal
Foreign Office (Berlin);
- for the Kingdom of
Saudi Arabia:* H.E. Mr. Abdullah A. Alshaghrood, Ambassador of
the Kingdom of Saudi Arabia to the Kingdom of the
Netherlands, Head of Delegation;
- for the Argentine
Republic:* H.E. Madam Susana Ruiz Cerutti, Ambassador, Legal
Adviser to the Ministry of Foreign Affairs, Interna-
tional Trade and Worship, Head of Delegation;
- for the Republic
of Austria:* H.E. Mr. Helmut Tichy, Ambassador, Deputy Legal
Adviser, Federal Ministry of European and Interna-
tional Affairs;
- for the Republic
of Azerbaijan:* H.E. Mr. Agshin Mehdiyev, Ambassador and Perma-
nent Representative of Azerbaijan to the United
Nations;
- for the Republic
of Belarus:* H.E. Madam Elena Gritsenko, Ambassador of the
Republic of Belarus to the Kingdom of the Nether-
lands, Head of Delegation;
- for the Plurinational
State of Bolivia:* H.E. Mr. Roberto Calzadilla Sarmiento, Ambassador
of the Plurinational State of Bolivia to the Kingdom
of the Netherlands;
- for the Federative
Republic of Brazil:* H.E. Mr. José Artur Denot Medeiros, Ambassador of
the Federative Republic of Brazil to the Kingdom of
the Netherlands;

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 410

- pour les auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance :* M. Skender Hyseni, chef de délégation, sir Michael Wood, K.C.M.G., membre du barreau d'Angleterre et membre de la Commission du droit international, conseil, M. Daniel Müller, chercheur au Centre de droit international de Nanterre (CEDIN), Université de Paris Ouest, Nanterre-La Défense, conseil, M. Sean D. Murphy, professeur de droit à l'Université George Washington, titulaire de la chaire de recherche Patricia Roberts Harris, conseil;
- pour la République d'Albanie :* S. Exc. M. Gazmend Barbullushi, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République d'Albanie auprès du Royaume des Pays-Bas, conseil, M. Jochen A. Frowein, M.C.L., directeur émérite de l'Institut Max Planck pour le droit international, professeur émérite de l'Université de Heidelberg, membre de l'Institut de droit international, conseil, M. Terry D. Gill, professeur de droit militaire à l'Université d'Amsterdam et professeur associé de droit international public à l'Université d'Utrecht, conseil;
- pour la République fédérale d'Allemagne :* M^{me} Susanne Wasum-Rainer, conseiller juridique du ministère fédéral des affaires étrangères (Berlin);
- pour le Royaume d'Arabie saoudite :* S. Exc. M. Abdullah A. Alshaghrood, ambassadeur du Royaume d'Arabie saoudite auprès du Royaume des Pays-Bas, chef de délégation;
- pour la République argentine :* S. Exc. M^{me} Susana Ruiz Cerutti, ambassadeur, conseiller juridique du ministère des affaires étrangères, du commerce international et du culte, chef de délégation;
- pour la République d'Autriche :* S. Exc. M. Helmut Tichy, ambassadeur, conseiller juridique adjoint au ministère fédéral des affaires européennes et internationales;
- pour la République d'Azerbaïdjan :* S. Exc. M. Agshin Mehdiyev, ambassadeur, représentant permanent de l'Azerbaïdjan auprès de l'Organisation des Nations Unies;
- pour la République du Bélarus :* S. Exc. M^{me} Elena Gritsenko, ambassadeur de la République du Bélarus auprès du Royaume des Pays-Bas, chef de délégation;
- pour l'Etat plurinational de Bolivie :* S. Exc. M. Roberto Calzadilla Sarmiento, ambassadeur de l'Etat plurinational de Bolivie auprès du Royaume des Pays-Bas;
- pour la République fédérative du Brésil :* S. Exc. M. José Artur Denot Medeiros, ambassadeur de la République fédérative du Brésil auprès du Royaume des Pays-Bas;

411 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

<i>for the Republic of Bulgaria:</i>	Mr. Zlatko Dimitroff, S.J.D., Director of the International Law Department, Ministry of Foreign Affairs, Head of Delegation;
<i>for the Republic of Burundi:</i>	Mr. Thomas Barankitse, Legal Attaché, Counsel, Mr. Jean d'Aspremont, Associate Professor, University of Amsterdam, Chargé de cours invité, Catholic University of Louvain, Counsel;
<i>for the People's Republic of China:</i>	H.E. Madam Xue Hanqin, Ambassador to the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Legal Counsel of the Ministry of Foreign Affairs, Member of the International Law Commission, Member of the Institut de droit international, Head of Delegation;
<i>for the Republic of Cyprus:</i>	H.E. Mr. James Droushiotis, Ambassador of the Republic of Cyprus to the Kingdom of the Netherlands, Mr. Vaughan Lowe Q.C., Member of the English Bar, Chichele Professor of International Law, University of Oxford, Counsel and Advocate,
<i>for the Republic of Croatia:</i>	Mr. Polyvios G. Polyviou, Counsel and Advocate; H.E. Madam Andreja Metelko-Zgombić, Ambassador, Chief Legal Adviser in the Ministry of Foreign Affairs and European Integration;
<i>for the Kingdom of Denmark:</i>	H.E. Mr. Thomas Winkler, Ambassador, Under-Secretary for Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Head of Delegation;
<i>for the Kingdom of Spain:</i>	Ms Concepción Escobar Hernández, Legal Adviser, Head of the International Law Department, Ministry of Foreign Affairs and Co-operation, Head of Delegation and Advocate;
<i>for the United States of America:</i>	Mr. Harold Hongju Koh, Legal Adviser, Department of State, Head of Delegation and Advocate;
<i>for the Russian Federation:</i>	H.E. Mr. Kirill Gevorgian, Ambassador, Head of the Legal Department, Ministry of Foreign Affairs, Head of Delegation;
<i>for the Republic of Finland:</i>	Ms Päivi Kaukoranta, Director General, Legal Service, Ministry of Foreign Affairs,
<i>for the French Republic:</i>	Mr. Martti Koskenniemi, Professor at the University of Helsinki; Ms Edwige Belliard, Director of Legal Affairs, Ministry of Foreign and European Affairs, Mr. Mathias Forteau, Professor at the University of Paris Ouest, Nanterre-La Défense;
<i>for the Hashemite Kingdom of Jordan:</i>	H.R.H. Prince Zeid Raad Zeid Al Hussein, Ambassador of the Hashemite Kingdom of Jordan to the United States of America, Head of Delegation;

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 411

<i>pour la République de Bulgarie :</i>	M. Zlatko Dimitroff, S.J.D., directeur du département du droit international au ministère des affaires étrangères, chef de délégation ;
<i>pour la République du Burundi :</i>	M. Thomas Barankitse, attaché juridique, conseil, M. Jean d'Aspremont, professeur associé à l'Université d'Amsterdam et chargé de cours invité à l'Université catholique de Louvain, conseil ;
<i>pour la République populaire de Chine :</i>	S. Exc. M ^{me} Xue Hanqin, ambassadeur auprès de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), conseiller juridique du ministère des affaires étrangères, membre de la Commission du droit international, membre de l'Institut de droit international, chef de délégation ;
<i>pour la République de Chypre :</i>	S. Exc. M. James Droushiotis, ambassadeur de la République de Chypre auprès du Royaume des Pays-Bas, M. Vaughan Lowe, Q.C., membre du barreau d'Angleterre, professeur de droit international à l'Université d'Oxford, titulaire de la chaire Chichele, conseil et avocat, M. Polyvios G. Polyviou, conseil et avocat ;
<i>pour la République de Croatie :</i>	S. Exc. M ^{me} Andreja Metelko-Zgombić, ambassadeur, conseiller juridique principal du ministère des affaires étrangères et de l'intégration européenne ;
<i>pour le Royaume du Danemark :</i>	S. Exc. M. Thomas Winkler, ambassadeur, sous-secrétaire d'Etat aux affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, chef de délégation ;
<i>pour le Royaume d'Espagne :</i>	M ^{me} Concepción Escobar Hernández, conseiller juridique et chef du département du droit international au ministère des affaires étrangères et de la coopération, chef de délégation et avocat ;
<i>pour les Etats-Unis d'Amérique :</i>	M. Harold Hongju Koh, conseiller juridique du département d'Etat, chef de délégation et avocat ;
<i>pour la Fédération de Russie :</i>	S. Exc. M. Kirill Gevorgian, ambassadeur, chef du département des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, chef de délégation ;
<i>pour la République de Finlande :</i>	M ^{me} Päivi Kaukoranta, directeur général du service des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, M. Martti Koskeniemi, professeur à l'Université d'Helsinki ;
<i>pour la République française :</i>	M ^{me} Edwige Belliard, directeur des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères et européennes, M. Mathias Forteau, professeur à l'Université de Paris Ouest, Nanterre-La Défense ;
<i>pour le Royaume hachémite de Jordanie :</i>	S.A.R. le prince Zeid Raad Al-Hussein, ambassadeur du Royaume hachémite de Jordanie auprès des Etats-Unis d'Amérique, chef de délégation ;

412 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

<i>for the Kingdom of Norway:</i>	Mr. Rolf Einar Fife, Director General, Legal Affairs Department, Ministry of Foreign Affairs, Head of Delegation;
<i>for the Kingdom of the Netherlands:</i>	Ms Liesbeth Lijnzaad, Legal Adviser, Ministry of Foreign Affairs;
<i>for Romania:</i>	Mr. Bogdan Aurescu, Secretary of State, Ministry of Foreign Affairs, Mr. Cosmin Dinescu, Director-General for Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs;
<i>for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:</i>	Mr. Daniel Bethlehem Q.C., Legal Adviser to the Foreign and Commonwealth Office, Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Counsel and Advocate, Mr. James Crawford, S.C., Whewell Professor of International Law, University of Cambridge, Member of the Institut de droit international, Counsel and Advocate;
<i>for the Bolivarian Republic of Venezuela:</i>	Mr. Alejandro Fleming, Deputy Minister for Europe of the Ministry of the People's Power for Foreign Affairs;
<i>for the Socialist Republic of Viet Nam:</i>	H.E. Madam Nguyen Thi Hoang Anh, Doctor of Law, Director-General, Department of International Law and Treaties, Ministry of Foreign Affairs.

15. Questions were put by Members of the Court to participants in the oral proceedings; several of them replied in writing, as requested, within the prescribed time-limit.

16. Judge Shi took part in the oral proceedings; he subsequently resigned from the Court with effect from 28 May 2010.

* * *

I. JURISDICTION AND DISCRETION

17. When seised of a request for an advisory opinion, the Court must first consider whether it has jurisdiction to give the opinion requested and whether, should the answer be in the affirmative, there is any reason why the Court, in its discretion, should decline to exercise any such jurisdiction in the case before it (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I)*, p. 232, para. 10; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 144, para. 13).

A. Jurisdiction

18. The Court will thus first address the question whether it possesses

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 412

<i>pour le Royaume de Norvège</i>	M. Rolf Einar Fife, directeur général du département des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, chef de délégation;
<i>pour le Royaume des Pays-Bas:</i>	M ^{me} Liesbeth Lijnzaad, conseiller juridique du ministère des affaires étrangères;
<i>pour la Roumanie:</i>	M. Bogdan Aurescu, secrétaire d'Etat au ministère des affaires étrangères, M. Cosmin Dinescu, directeur général des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères;
<i>pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord:</i>	M. Daniel Bethlehem, Q.C., conseiller juridique du ministère des affaires étrangères et du Commonwealth, représentant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, conseil et avocat, M. James Crawford, S.C., professeur de droit international à l'Université de Cambridge, titulaire de la chaire Whewell, membre de l'Institut de droit international, conseil et avocat;
<i>pour la République bolivarienne du Venezuela:</i>	M. Alejandro Fleming, secrétaire d'Etat aux affaires européennes au ministère du pouvoir populaire pour les relations extérieures;
<i>pour la République socialiste du Viet nam:</i>	S. Exc. M ^{me} Nguyen Thi Hoang Anh, docteur en droit, directeur général du département du droit international et des traités internationaux au ministère des affaires étrangères.

15. Des membres de la Cour ont posé des questions aux participants à la procédure orale; plusieurs d'entre eux y ont répondu par écrit, ainsi qu'ils en avaient été priés, dans le délai prévu à cet effet.

16. M. le juge Shi a pris part à la procédure orale; il a par la suite démissionné de ses fonctions de membre de la Cour à compter du 28 mai 2010.

* * *

I. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

17. Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis consultatif, la Cour doit commencer par déterminer si elle a compétence pour donner l'avis demandé et, dans l'affirmative, examiner s'il existe une quelconque raison pour elle, sur la base de son appréciation discrétionnaire, de refuser d'exercer une telle compétence en l'espèce (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 232, par. 10; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 144, par. 13).

A. Compétence

18. La Cour commencera donc par rechercher si elle a compétence

413 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

jurisdiction to give the advisory opinion requested by the General Assembly on 8 October 2008. The power of the Court to give an advisory opinion is based upon Article 65, paragraph 1, of its Statute, which provides that:

“The Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request.”

19. In its application of this provision, the Court has indicated that:

“It is . . . a precondition of the Court’s competence that the advisory opinion be requested by an organ duly authorized to seek it under the Charter, that it be requested on a legal question, and that, except in the case of the General Assembly or the Security Council, that question should be one arising within the scope of the activities of the requesting organ.” (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1982*, pp. 333-334, para. 21.)

20. It is for the Court to satisfy itself that the request for an advisory opinion comes from an organ of the United Nations or a specialized agency having competence to make it. The General Assembly is authorized to request an advisory opinion by Article 96 of the Charter, which provides that:

“1. The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question.

2. Other organs of the United Nations and specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities.”

21. While paragraph 1 of Article 96 confers on the General Assembly the competence to request an advisory opinion on “any legal question”, the Court has sometimes in the past given certain indications as to the relationship between the question which is the subject of a request for an advisory opinion and the activities of the General Assembly (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 70; *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I)*, pp. 232-233, paras. 11-12; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 145, paras. 16-17).

22. The Court observes that Article 10 of the Charter provides that:

“The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 413

pour donner l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale le 8 octobre 2008. La Cour tient le pouvoir de donner des avis consultatifs du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, aux termes duquel

«[I]a Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis».

19. Appliquant cette disposition, la Cour a indiqué que :

«pour qu[elle] ait compétence, il faut que l'avis consultatif soit demandé par un organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte, qu'il porte sur une question juridique et que, sauf dans le cas de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, cette question se pose dans le cadre de l'activité de cet organe» (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982, p. 333-334, par. 21*).

20. Il appartient à la Cour de s'assurer que la demande d'avis consultatif émane d'un organe des Nations Unies ou d'une institution spécialisée ayant compétence pour ce faire. L'Assemblée générale est autorisée à demander un avis consultatif en vertu de l'article 96 de la Charte, qui dispose que :

«1. [I]'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

2. Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.»

21. Bien que le paragraphe 1 de l'article 96 confère à l'Assemblée générale le pouvoir de demander un avis consultatif «sur toute question juridique», la Cour a parfois, par le passé, donné certaines indications quant à la relation entre la question faisant l'objet d'une demande d'avis consultatif et les activités de l'Assemblée générale (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 70; Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 232-233, par. 11-12; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 145, par. 16-17*).

22. La Cour relève que, aux termes de l'article 10 de la Charte :

«L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux

414 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

functions of any organs provided for in the present Charter, and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters.”

Moreover, Article 11, paragraph 2, of the Charter has specifically provided the General Assembly with competence to discuss “any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it by any Member of the United Nations” and, subject again to the limitation in Article 12, to make recommendations with respect thereto.

23. Article 12, paragraph 1, of the Charter provides that:

“While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.”

24. In the present proceedings, it was suggested that, since the Security Council was seised of the situation in Kosovo, the effect of Article 12, paragraph 1, was that the General Assembly’s request for an advisory opinion was outside its powers under the Charter and thus did not fall within the authorization conferred by Article 96, paragraph 1. As the Court has stated on an earlier occasion, however, “[a] request for an advisory opinion is not in itself a ‘recommendation’ by the General Assembly ‘with regard to [a] dispute or situation’” (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 148, para. 25). Accordingly, while Article 12 may limit the scope of the action which the General Assembly may take subsequent to its receipt of the Court’s opinion (a matter on which it is unnecessary for the Court to decide in the present context), it does not in itself limit the authorization to request an advisory opinion which is conferred upon the General Assembly by Article 96, paragraph 1. Whether the delimitation of the respective powers of the Security Council and the General Assembly — of which Article 12 is one aspect — should lead the Court, in the circumstances of the present case, to decline to exercise its jurisdiction to render an advisory opinion is another matter (which the Court will consider in paragraphs 29 to 48 below).

25. It is also for the Court to satisfy itself that the question on which it is requested to give its opinion is a “legal question” within the meaning of Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute. In the present case, the question put to the Court by the General Assembly asks whether the declaration of independence to which it refers is “in accordance with international law”. A question which expressly asks the Court whether or not a particular action is compatible with international law

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 414

pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.»

En outre, le paragraphe 2 de l'article 11 de la Charte confère expressément compétence à l'Assemblée générale pour discuter «toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies...» et pour faire des recommandations sur ces questions, là encore sous réserve de la restriction imposée à l'article 12.

23. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte,

«[t]ant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande».

24. Il a été soutenu en l'espèce que, dès lors que le Conseil de sécurité était saisi de la situation au Kosovo, il découlait du paragraphe 1 de l'article 12 que la demande d'avis consultatif excédait les pouvoirs conférés à l'Assemblée générale par la Charte et n'entraînait donc pas dans le cadre de l'autorisation prévue au paragraphe 1 de l'article 96. Comme la Cour l'a indiqué par le passé, toutefois, une «requête pour avis consultatif ne constitue pas en soi une «recommandation» de l'Assemblée générale «sur [un] différend ou [une] situation»» (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 148, par. 25). En conséquence, s'il est vrai que l'article 12 peut restreindre le champ d'action dont disposera l'Assemblée générale après avoir reçu l'avis de la Cour (et celle-ci n'a pas besoin de se prononcer sur ce point en l'espèce), cette disposition ne limite pas en elle-même l'autorisation de demander un avis consultatif conférée à l'Assemblée générale par le paragraphe 1 de l'article 96. Tout autre est la question de savoir si la délimitation des pouvoirs respectifs du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale — dont l'article 12 est un aspect — devrait conduire la Cour, dans les circonstances de l'espèce, à refuser d'exercer sa compétence consultative (question que la Cour examinera aux paragraphes 29 à 48 ci-dessous).

25. Il appartient également à la Cour de s'assurer que la question sur laquelle son avis est demandé est une «question juridique» au sens de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut. En l'espèce, l'Assemblée générale demande à la Cour si la déclaration d'indépendance à laquelle elle fait référence est «conforme au droit international». Or, une question qui invite expressément la Cour à dire si une certaine action est conforme ou non au droit international est assurément une question juri-

415 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

certainly appears to be a legal question; as the Court has remarked on a previous occasion, questions “framed in terms of law and rais[ing] problems of international law . . . are by their very nature susceptible of a reply based on law” (*Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 18, para. 15) and therefore appear to be questions of a legal character for the purposes of Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute.

26. Nevertheless, some of the participants in the present proceedings have suggested that the question posed by the General Assembly is not, in reality, a legal question. According to this submission, international law does not regulate the act of making a declaration of independence, which should be regarded as a political act; only domestic constitutional law governs the act of making such a declaration, while the Court’s jurisdiction to give an advisory opinion is confined to questions of international law. In the present case, however, the Court has not been asked to give an opinion on whether the declaration of independence is in accordance with any rule of domestic law but only whether it is in accordance with international law. The Court can respond to that question by reference to international law without the need to enquire into any system of domestic law.

27. Moreover, the Court has repeatedly stated that the fact that a question has political aspects does not suffice to deprive it of its character as a legal question (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1973*, p. 172, para. 14). Whatever its political aspects, the Court cannot refuse to respond to the legal elements of a question which invites it to discharge an essentially judicial task, namely, in the present case, an assessment of an act by reference to international law. The Court has also made clear that, in determining the jurisdictional issue of whether it is confronted with a legal question, it is not concerned with the political nature of the motives which may have inspired the request or the political implications which its opinion might have (*Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), Advisory Opinion, 1948, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61, and *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I)*, p. 234, para. 13).

28. The Court therefore considers that it has jurisdiction to give an advisory opinion in response to the request made by the General Assembly.

B. Discretion

29. The fact that the Court has jurisdiction does not mean, however, that it is obliged to exercise it:

“The Court has recalled many times in the past that Article 65, paragraph 1, of its Statute, which provides that ‘The Court *may* give an advisory opinion . . .’ (emphasis added), should be interpreted to

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 415

dique. Comme la Cour l'a relevé par le passé, des questions «libellées en termes juridiques et soul[evant] des problèmes de droit international ... sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit» (*Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 18, par. 15), et donc revêtent un caractère juridique, au sens de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut.

26. Certains participants à la présente procédure ont néanmoins laissé entendre que la question posée par l'Assemblée générale n'était pas, en réalité, de nature juridique. Selon eux, l'acte consistant à proclamer l'indépendance n'est pas régi par le droit international et devrait être considéré comme un acte politique, relevant uniquement du droit constitutionnel interne, alors que la compétence consultative de la Cour se limite aux questions de droit international. En l'espèce, toutefois, la Cour n'a pas été priée de déterminer si la déclaration d'indépendance était conforme à une quelconque règle de droit interne, mais seulement si elle était conforme au droit international. La Cour peut donc répondre à cette question en se fondant sur le droit international sans avoir à examiner aucun système de droit interne.

27. Par ailleurs, comme la Cour l'a maintes fois déclaré, qu'une question revête des aspects politiques ne suffit pas à lui ôter son caractère juridique (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973*, p. 172, par. 14). La Cour ne saurait refuser de répondre aux éléments juridiques d'une question qui, quels qu'en soient les aspects politiques, l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir, en la présente espèce, l'appréciation d'un acte au regard du droit international. La Cour a également précisé que, pour trancher le point — qui touche à sa compétence — de savoir si la question qui lui est posée est d'ordre juridique, elle ne doit tenir compte ni de la nature politique des motifs qui pourraient avoir inspiré la demande, ni des conséquences politiques que pourrait avoir son avis (*Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61, et *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 234, par. 13).

28. La Cour estime donc qu'elle a compétence pour donner un avis consultatif en réponse à la demande de l'Assemblée générale.

B. Pouvoir discrétionnaire

29. Que la Cour ait compétence ne signifie pas, cependant, qu'elle soit tenue de l'exercer :

«La Cour a maintes fois eu par le passé l'occasion de rappeler que le paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, selon lequel «[l]a Cour *peut* donner un avis consultatif...» (les italiques sont de la Cour),

416 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

mean that the Court has a discretionary power to decline to give an advisory opinion even if the conditions of jurisdiction are met.” (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 156, para. 44.)

The discretion whether or not to respond to a request for an advisory opinion exists so as to protect the integrity of the Court’s judicial function and its nature as the principal judicial organ of the United Nations (*Status of Eastern Carelia*, *Advisory Opinion*, 1923, *P.C.I.J., Series B*, No. 5, p. 29; *Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1973*, p. 175, para. 24; *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1982*, p. 334, para. 22; and *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 2004 (I)*, pp. 156-157, paras. 44-45).

30. The Court is, nevertheless, mindful of the fact that its answer to a request for an advisory opinion “represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused” (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1950*, p. 71; *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1999 (I)*, pp. 78-79, para. 29; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 156, para. 44). Accordingly, the consistent jurisprudence of the Court has determined that only “compelling reasons” should lead the Court to refuse its opinion in response to a request falling within its jurisdiction (*Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against Unesco*, *I.C.J. Reports 1956*, p. 86; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 156, para. 44).

31. The Court must satisfy itself as to the propriety of the exercise of its judicial function in the present case. It has therefore given careful consideration as to whether, in the light of its previous jurisprudence, there are compelling reasons for it to refuse to respond to the request from the General Assembly.

32. One argument, advanced by a number of participants in the present proceedings, concerns the motives behind the request. Those participants drew attention to a statement made by the sole sponsor of the resolution by which the General Assembly requested the Court’s opinion to the effect that

“the Court’s advisory opinion would provide politically neutral, yet judicially authoritative, guidance to many countries still deliberating how to approach unilateral declarations of independence in line with international law.

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 416

devait être interprété comme reconnaissant à la Cour le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies.» (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 156, par. 44.)

Le pouvoir discrétionnaire de répondre ou non à une demande d'avis consultatif vise à protéger l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour et sa nature en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies (*Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 5*, p. 29; *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973*, p. 175, par. 24; *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982*, p. 334, par. 22; et *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 156-157, par. 44-45).

30. La Cour n'en garde pas moins à l'esprit que sa réponse à une demande d'avis consultatif «constitue [sa] participation ... à l'action de l'Organisation et, en principe, ... ne devrait pas être refusée» (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71; *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1999 (I)*, p. 78-79, par. 29; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 156, par. 44). Ainsi, conformément à sa jurisprudence constante, seules des «raisons décisives» peuvent la conduire à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence (*Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956*, p. 86; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 156, par. 44).

31. La Cour doit s'assurer de l'opportunité d'exercer sa fonction judiciaire en l'espèce. Elle a donc examiné attentivement si, à la lumière de sa jurisprudence, il existait des raisons décisives pour refuser de répondre à la demande de l'Assemblée générale.

32. Un argument avancé par plusieurs participants à la présente procédure porte sur les motifs qui ont inspiré la demande. Ces participants ont appelé l'attention sur la déclaration ci-après, qui émane du seul Etat ayant proposé la résolution par laquelle l'Assemblée générale a demandé l'avis de la Cour:

«un avis consultatif de la Cour fournirait un avis politiquement neutre mais autorisé du point de vue juridique à de nombreux pays qui se demandent encore comment considérer la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo au regard du droit international.

417 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

.

Supporting this draft resolution would also serve to reaffirm a fundamental principle: the right of any Member State of the United Nations to pose a simple, basic question on a matter it considers vitally important to the Court. To vote against it would be in effect a vote to deny the right of any country to seek — now or in the future — judicial recourse through the United Nations system.” (A/63/PV.22, p. 1.)

According to those participants, this statement demonstrated that the opinion of the Court was being sought not in order to assist the General Assembly but rather to serve the interests of one State and that the Court should, therefore, decline to respond.

33. The advisory jurisdiction is not a form of judicial recourse for States but the means by which the General Assembly and the Security Council, as well as other organs of the United Nations and bodies specifically empowered to do so by the General Assembly in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter, may obtain the Court’s opinion in order to assist them in their activities. The Court’s opinion is given not to States but to the organ which has requested it (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 71). Nevertheless, precisely for that reason, the motives of individual States which sponsor, or vote in favour of, a resolution requesting an advisory opinion are not relevant to the Court’s exercise of its discretion whether or not to respond. As the Court put it in its Advisory Opinion on *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*,

“once the Assembly has asked, by adopting a resolution, for an advisory opinion on a legal question, the Court, in determining whether there are any compelling reasons for it to refuse to give such an opinion, will not have regard to the origins or to the political history of the request, or to the distribution of votes in respect of the adopted resolution” (*I.C.J. Reports 1996 (I)*, p. 237, para. 16).

34. It was also suggested by some of those participating in the proceedings that resolution 63/3 gave no indication of the purpose for which the General Assembly needed the Court’s opinion and that there was nothing to indicate that the opinion would have any useful legal effect. This argument cannot be accepted. The Court has consistently made clear that it is for the organ which requests the opinion, and not for the Court, to determine whether it needs the opinion for the proper performance of its functions. In its Advisory Opinion on *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, the Court rejected an argument that it

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 417

Appuyer le projet de résolution permettrait aussi de réaffirmer un autre principe fondamental: le droit de chaque Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies de poser à la Cour une question simple, élémentaire sur un problème qu'il considère comme étant d'une importance vitale. Voter contre ce projet reviendrait de fait à dénier le droit de tout pays de rechercher, maintenant ou à l'avenir, un recours judiciaire par l'intermédiaire du système des Nations Unies.» (A/63/PV.22, p. 1.)

Selon ces participants, cette déclaration démontre que l'avis de la Cour est sollicité non pas pour aider l'Assemblée générale, mais pour servir les intérêts d'un seul Etat et que la Cour devrait, en conséquence, refuser d'y répondre.

33. La compétence consultative n'est pas une forme de recours judiciaire à la disposition des Etats, mais un moyen permettant à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, ainsi qu'à d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies et à des institutions ayant reçu une autorisation spéciale de l'Assemblée générale en vertu du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, d'obtenir l'avis de la Cour pour les assister dans leurs activités. L'avis est donné par la Cour non aux Etats, mais à l'organe qui l'a demandé (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71). C'est justement pour cette raison que les motifs ayant inspiré les Etats qui sont à l'origine, ou votent en faveur, d'une résolution portant demande d'avis consultatif ne sont pas pertinents au regard de l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire de répondre ou non à la question qui lui est posée. Comme la Cour l'a relevé dans son avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*,

«dès lors que l'Assemblée a demandé un avis consultatif sur une question juridique par la voie d'une résolution qu'elle a adoptée, la Cour ne prendra pas en considération, pour déterminer s'il existe des raisons décisives de refuser de donner cet avis, les origines ou l'histoire politique de la demande, ou la répartition des voix lors de l'adoption de la résolution» (*C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 237, par. 16).

34. Certains participants à la présente procédure ont également avancé que la résolution 63/3 n'indiquait pas à quelles fins l'Assemblée générale avait besoin de l'avis de la Cour, ni si cet avis aurait un effet juridique utile. Cet argument ne saurait être retenu. La Cour a toujours considéré que ce n'était pas à elle, mais à l'organe demandant l'avis qu'il appartenait de déterminer si celui-ci était nécessaire au bon exercice des fonctions de cet organe. Dans son avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour a rejeté dans les termes ci-après un argument selon lequel elle devait refuser de répondre à la demande

418 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

should refuse to respond to the General Assembly's request on the ground that the General Assembly had not explained to the Court the purposes for which it sought an opinion, stating that

“it is not for the Court itself to purport to decide whether or not an advisory opinion is needed by the Assembly for the performance of its functions. The General Assembly has the right to decide for itself on the usefulness of an opinion in the light of its own needs.” (*I.C.J. Reports 1996 (I)*, p. 237, para. 16.)

Similarly, in the Advisory Opinion on *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, the Court commented that “[t]he Court cannot substitute its assessment of the usefulness of the opinion requested for that of the organ that seeks such opinion, namely the General Assembly” (*I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 163, para. 62).

35. Nor does the Court consider that it should refuse to respond to the General Assembly's request on the basis of suggestions, advanced by some of those participating in the proceedings, that its opinion might lead to adverse political consequences. Just as the Court cannot substitute its own assessment for that of the requesting organ in respect of whether its opinion will be useful to that organ, it cannot — in particular where there is no basis on which to make such an assessment — substitute its own view as to whether an opinion would be likely to have an adverse effect. As the Court stated in its Advisory Opinion on *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, in response to a submission that a reply from the Court might adversely affect disarmament negotiations, faced with contrary positions on this issue “there are no evident criteria by which it can prefer one assessment to another” (*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I)*, p. 237, para. 17; see also *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 37, para. 73; and *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, pp. 159-160, paras. 51-54).

36. An important issue which the Court must consider is whether, in view of the respective roles of the Security Council and the General Assembly in relation to the situation in Kosovo, the Court, as the principal judicial organ of the United Nations, should decline to answer the question which has been put to it on the ground that the request for the Court's opinion has been made by the General Assembly rather than the Security Council.

37. The situation in Kosovo had been the subject of action by the Security Council, in the exercise of its responsibility for the maintenance of international peace and security, for more than ten years prior to the present request for an advisory opinion. The Council first took action specifically relating to the situation in Kosovo on 31 March 1998, when it

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 418

de l'Assemblée générale au motif que celle-ci ne lui avait pas indiqué à quelles fins elle sollicitait un avis consultatif:

«il n'appartient pas à la Cour de prétendre décider si l'Assemblée a ou non besoin d'un avis consultatif pour s'acquitter de ses fonctions. L'Assemblée générale est habilitée à décider elle-même de l'utilité d'un avis au regard de ses besoins propres.» (*C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 237, par. 16.)

De même, dans l'avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour a fait observer «[qu'elle] ne [pouvait] substituer sa propre appréciation de l'utilité de l'avis demandé à celle de l'organe qui le sollicite, en l'occurrence l'Assemblée générale» (*C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 163, par. 62).

35. La Cour n'estime pas davantage qu'elle devrait refuser de répondre à la demande de l'Assemblée générale sur la base d'arguments, avancés par certains participants à la présente procédure, selon lesquels son avis risquerait d'avoir des conséquences politiques négatives. De même que la Cour ne peut substituer sa propre appréciation de l'utilité de l'avis demandé pour l'organe requérant à celle de ce dernier, elle ne peut — tout particulièrement en l'absence d'éléments sur lesquels fonder cette appréciation — faire prévaloir son propre point de vue sur les conséquences négatives que risquerait d'emporter son avis. Dans son avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, alors qu'il avait été avancé qu'une réponse de sa part risquerait d'être préjudiciable aux négociations sur le désarmement, et que des positions contraires s'exprimaient à ce sujet, la Cour a indiqué qu'«il n'[était] pas de critère évident qui [lui] permettrait de donner la préférence à une position plutôt qu'à une autre» (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 237, par. 17; voir aussi *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 37, par. 73; et *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 159-160, par. 51-54).

36. Une question importante à examiner est celle de savoir si, compte tenu des rôles respectifs du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale à l'égard de la situation au Kosovo, la Cour, en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies, devrait refuser de répondre à la question qui lui a été posée, au motif que la demande d'avis consultatif émane de l'Assemblée générale et non du Conseil de sécurité.

37. Au moment du dépôt de la présente demande d'avis consultatif, le Conseil de sécurité, dans l'exercice de sa responsabilité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, agissait déjà depuis plus de dix ans à l'égard de la situation au Kosovo. Sa première intervention concernant spécifiquement la situation au Kosovo remonte au

419 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

adopted resolution 1160 (1998). That was followed by resolutions 1199 (1998), 1203 (1998) and 1239 (1999). On 10 June 1999, the Council adopted resolution 1244 (1999), which authorized the creation of an international military presence (subsequently known as “KFOR”) and an international civil presence (the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, “UNMIK”) and laid down a framework for the administration of Kosovo. By resolution 1367 (2001), the Security Council decided to terminate the prohibitions on the sale or supply of arms established by paragraph 8 of resolution 1160 (1998). The Security Council has received periodic reports from the Secretary-General on the activities of UNMIK. The dossier submitted to the Court by the Secretary-General records that the Security Council met to consider the situation in Kosovo on 29 occasions between 2000 and the end of 2008. Although the declaration of independence which is the subject of the present request was discussed by the Security Council, the Council took no action in respect of it (Security Council, provisional verbatim record, 18 February 2008, 3 p.m. (S/PV.5839); Security Council, provisional verbatim record, 11 March 2008, 3 p.m. (S/PV.5850)).

38. The General Assembly has also adopted resolutions relating to the situation in Kosovo. Prior to the adoption by the Security Council of resolution 1244 (1999), the General Assembly adopted five resolutions on the situation of human rights in Kosovo (resolutions 49/204, 50/190, 51/111, 52/139 and 53/164). Following resolution 1244 (1999), the General Assembly adopted one further resolution on the situation of human rights in Kosovo (resolution 54/183 of 17 December 1999) and 15 resolutions concerning the financing of UNMIK (resolutions 53/241, 54/245A, 54/245B, 55/227A, 55/227B, 55/295, 57/326, 58/305, 59/286A, 59/286B, 60/275, 61/285, 62/262, 63/295 and 64/279). However, the broader situation in Kosovo was not part of the agenda of the General Assembly at the time of the declaration of independence and it was therefore necessary in September 2008 to create a new agenda item for the consideration of the proposal to request an opinion from the Court.

39. Against this background, it has been suggested that, given the respective powers of the Security Council and the General Assembly, if the Court’s opinion were to be sought regarding whether the declaration of independence was in accordance with international law, the request should rather have been made by the Security Council and that this fact constitutes a compelling reason for the Court not to respond to the request from the General Assembly. That conclusion is said to follow both from the nature of the Security Council’s involvement and the fact that, in order to answer the question posed, the Court will necessarily have to interpret and apply Security Council resolution 1244 (1999) in order to determine whether or not the declaration of independence is in accordance with international law.

40. While the request put to the Court concerns one aspect of a situation which the Security Council has characterized as a threat to interna-

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 419

31 mars 1998, avec l'adoption de la résolution 1160 (1998). Celle-ci fut suivie des résolutions 1199 (1998), 1203 (1998) et 1239 (1999). Le 10 juin 1999, le Conseil adopta la résolution 1244 (1999), qui prévoyait la mise en place d'une présence militaire internationale (dénommée par la suite «KFOR») et d'une présence internationale civile (la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, ci-après dénommée «MINUK») et établissait un cadre pour l'administration du Kosovo. Par sa résolution 1367 (2001), le Conseil de sécurité décida de lever l'interdiction de la vente ou de la fourniture d'armes imposée par le paragraphe 8 de la résolution 1160 (1998). Le Secrétaire général a communiqué au Conseil de sécurité des rapports périodiques sur les activités de la MINUK. Dans le dossier soumis à la Cour par le Secrétaire général, il est indiqué que le Conseil de sécurité s'est réuni vingt-neuf fois entre 2000 et la fin 2008 pour examiner la situation au Kosovo. Bien que la déclaration d'indépendance qui fait l'objet de la présente demande d'avis consultatif ait été discutée par le Conseil de sécurité, celui-ci n'a pris aucune mesure à cet égard (Conseil de sécurité, procès-verbal provisoire, 18 février 2008, 15 heures (S/PV.5839); Conseil de sécurité, procès-verbal provisoire, 11 mars 2008, 15 heures (S/PV.5850)).

38. L'Assemblée générale a elle aussi adopté des résolutions se rapportant à la situation au Kosovo. Avant que le Conseil de sécurité n'adopte la résolution 1244 (1999), l'Assemblée générale avait adopté cinq résolutions sur la situation des droits de l'homme au Kosovo (résolutions 49/204, 50/190, 51/111, 52/139 et 53/164). A la suite de la résolution 1244 (1999), elle adopta une autre résolution sur la situation des droits de l'homme au Kosovo (résolution 54/183 du 17 décembre 1999) et quinze résolutions concernant le financement de la MINUK (résolutions 53/241, 54/245A, 54/245B, 55/227A, 55/227B, 55/295, 57/326, 58/305, 59/286A, 59/286B, 60/275, 61/285, 62/262, 63/295 et 64/279). Au moment de la déclaration d'indépendance, toutefois, la situation d'ensemble au Kosovo ne figurait pas à l'ordre du jour de l'Assemblée générale et il fut donc nécessaire, en septembre 2008, d'y ajouter un point supplémentaire afin que puisse être examinée la proposition de demander un avis consultatif à la Cour.

39. A cet égard, il a été avancé que, en raison des pouvoirs respectifs du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, une requête tendant à obtenir l'avis de la Cour sur la conformité au droit international de la déclaration d'indépendance aurait dû émaner du Conseil de sécurité et non de l'Assemblée générale, et qu'il y avait donc là une raison décisive pour la Cour de refuser d'y donner suite. Cette conclusion est présentée comme fondée à la fois sur la nature de l'engagement du Conseil de sécurité et sur le fait que, aux fins de répondre à la question posée, la Cour devra nécessairement, pour déterminer si la déclaration d'indépendance est conforme ou non au droit international, interpréter et appliquer la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

40. S'il est vrai que la demande soumise à la Cour porte sur un aspect d'une situation que le Conseil de sécurité a qualifiée de menace pour la

420 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

tional peace and security and which continues to feature on the agenda of the Council in that capacity, that does not mean that the General Assembly has no legitimate interest in the question. Articles 10 and 11 of the Charter, to which the Court has already referred, confer upon the General Assembly a very broad power to discuss matters within the scope of the activities of the United Nations, including questions relating to international peace and security. That power is not limited by the responsibility for the maintenance of international peace and security which is conferred upon the Security Council by Article 24, paragraph 1. As the Court has made clear in its Advisory Opinion on *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, paragraph 26, “Article 24 refers to a primary, but not necessarily exclusive, competence”. The fact that the situation in Kosovo is before the Security Council and the Council has exercised its Chapter VII powers in respect of that situation does not preclude the General Assembly from discussing any aspect of that situation, including the declaration of independence. The limit which the Charter places upon the General Assembly to protect the role of the Security Council is contained in Article 12 and restricts the power of the General Assembly to make recommendations following a discussion, not its power to engage in such a discussion.

41. Moreover, Article 12 does not bar all action by the General Assembly in respect of threats to international peace and security which are before the Security Council. The Court considered this question in some detail in paragraphs 26 to 27 of its Advisory Opinion on *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, in which the Court noted that there has been an increasing tendency over time for the General Assembly and the Security Council to deal in parallel with the same matter concerning the maintenance of international peace and security and observed that it is often the case that, while the Security Council has tended to focus on the aspects of such matters related to international peace and security, the General Assembly has taken a broader view, considering also their humanitarian, social and economic aspects.

42. The Court’s examination of this subject in its Advisory Opinion on *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* was made in connection with an argument relating to whether or not the Court possessed the jurisdiction to give an advisory opinion, rather than whether it should exercise its discretion not to give an opinion. In the present case, the Court has already held that Article 12 of the Charter does not deprive it of the jurisdiction conferred by Article 96, paragraph 1 (paragraphs 23 to 24 above). It considers, however, that the analysis contained in the 2004 Advisory Opinion is also pertinent to the issue of discretion in the present case. That analysis demonstrates that the fact that a matter falls within the primary responsibility of the Security Council for situations which may affect the maintenance of international peace and security and that the Council has been exercising its powers in that respect does not preclude the General Assembly from

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 420

paix et la sécurité internationales et qui, à ce titre, reste inscrite à son ordre du jour, cela ne signifie pas pour autant que l'Assemblée générale ne puisse légitimement s'intéresser à cette question. Les articles 10 et 11 de la Charte, auxquels la Cour a déjà renvoyé, confèrent à l'Assemblée générale le pouvoir très étendu de discuter les affaires rentrant dans le cadre des activités des Nations Unies, y compris toutes questions se rattachant à la paix et à la sécurité internationales. Ce pouvoir n'est pas limité par la responsabilité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales conférée au Conseil de sécurité par le paragraphe 1 de l'article 24. Ainsi que la Cour l'a précisé au paragraphe 26 de son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, «l'article 24 fait mention d'une compétence principale, mais pas nécessairement exclusive». Que le Conseil de sécurité soit saisi de la situation au Kosovo, et qu'il ait exercé à cet égard les attributions qu'il tient du chapitre VII, n'interdit pas à l'Assemblée générale d'examiner tout aspect de cette situation, notamment la déclaration d'indépendance. La limite que la Charte pose à l'Assemblée générale pour protéger le rôle du Conseil de sécurité est énoncée à l'article 12 et elle s'applique au pouvoir de faire des recommandations à la suite d'un débat, non à celui d'engager un tel débat.

41. En outre, l'article 12 n'interdit pas à l'Assemblée générale de prendre toute action en réponse à des menaces pour la paix et la sécurité internationales dont le Conseil de sécurité est saisi. La Cour a longuement examiné cette question aux paragraphes 26 et 27 de son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, où elle a relevé l'existence d'une tendance croissante à voir l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité examiner parallèlement une même question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales et souligné qu'il était souvent arrivé que, alors que le Conseil de sécurité tendait à privilégier les aspects de ces questions touchant à la paix et à la sécurité internationales, l'Assemblée générale les envisageait sous un angle plus large et en examinait également les aspects humanitaires, sociaux et économiques.

42. La Cour a examiné ce point dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, en réponse à un argument relatif à sa compétence pour donner l'avis en question, et non à l'opportunité d'user de son pouvoir discrétionnaire de ne pas exercer cette compétence. En la présente espèce, la Cour a déjà indiqué que l'article 12 de la Charte ne la privait pas de la compétence que lui confère le paragraphe 1 de l'article 96 (paragraphes 23 et 24 ci-dessus). La Cour estime toutefois que le raisonnement tenu dans l'avis consultatif de 2004 s'applique également à la question du pouvoir discrétionnaire en l'espèce. Ce raisonnement démontre que, même si une question relève de la responsabilité principale du Conseil de sécurité à l'égard des situations risquant de compromettre le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et même si le Conseil exerce effectivement cette responsabilité dans la situation en cause, cela n'empêche

421 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

discussing that situation or, within the limits set by Article 12, making recommendations with regard thereto. In addition, as the Court pointed out in its 2004 Advisory Opinion, General Assembly resolution 377A (V) (“Uniting for Peace”) provides for the General Assembly to make recommendations for collective measures to restore international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression and the Security Council is unable to act because of lack of unanimity of the permanent members (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 150, para. 30). These considerations are of relevance to the question whether the delimitation of powers between the Security Council and the General Assembly constitutes a compelling reason for the Court to decline to respond to the General Assembly’s request for an opinion in the present case.

43. It is true, of course, that the facts of the present case are quite different from those of the Advisory Opinion on *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. The situation in the occupied Palestinian territory had been under active consideration by the General Assembly for several decades prior to its decision to request an opinion from the Court and the General Assembly had discussed the precise subject on which the Court’s opinion was sought. In the present case, with regard to the situation in Kosovo, it was the Security Council which had been actively seized of the matter. In that context, it discussed the future status of Kosovo and the declaration of independence (see paragraph 37 above).

44. However, the purpose of the advisory jurisdiction is to enable organs of the United Nations and other authorized bodies to obtain opinions from the Court which will assist them in the future exercise of their functions. The Court cannot determine what steps the General Assembly may wish to take after receiving the Court’s opinion or what effect that opinion may have in relation to those steps. As the preceding paragraphs demonstrate, the General Assembly is entitled to discuss the declaration of independence and, within the limits considered in paragraph 42, above, to make recommendations in respect of that or other aspects of the situation in Kosovo without trespassing on the powers of the Security Council. That being the case, the fact that, hitherto, the declaration of independence has been discussed only in the Security Council and that the Council has been the organ which has taken action with regard to the situation in Kosovo does not constitute a compelling reason for the Court to refuse to respond to the request from the General Assembly.

45. Moreover, while it is the scope for future discussion and action which is the determining factor in answering this objection to the Court rendering an opinion, the Court also notes that the General Assembly has taken action with regard to the situation in Kosovo in the past. As stated in paragraph 38 above, between 1995 and 1999, the General

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 421

pas l'Assemblée générale de l'examiner, voire, dans les limites fixées par l'article 12, de faire des recommandations à ce sujet. De surcroît, comme la Cour l'a relevé dans son avis consultatif de 2004, la résolution 377A (V) de l'Assemblée générale («L'union pour le maintien de la paix») lui permet de faire des recommandations sur les mesures collectives à prendre pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où le Conseil de sécurité ne peut agir faute d'unanimité parmi ses membres permanents (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 150, par. 30). Ces considérations sont pertinentes au regard de la question de savoir si la délimitation des pouvoirs entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale constitue pour la Cour une raison décisive de refuser de répondre à la demande d'avis présentée par l'Assemblée générale en l'espèce.

43. Certes, les faits de la présente espèce sont fort différents de ceux de la procédure consultative relative aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. L'Assemblée générale se préoccupait activement depuis plusieurs dizaines d'années de la situation dans le territoire palestinien occupé lorsqu'elle a décidé de demander à la Cour un avis et avait par ailleurs débattu du sujet précis sur lequel l'avis de la Cour était sollicité. En la présente espèce, concernant la situation au Kosovo, c'est le Conseil de sécurité qui a été activement saisi de la question, et c'est dans ces conditions qu'il a examiné le statut futur du Kosovo et la déclaration d'indépendance (voir paragraphe 37 ci-dessus).

44. Quoi qu'il en soit, la compétence consultative a pour finalité de permettre aux organes de l'Organisation des Nations Unies et à d'autres institutions autorisées d'obtenir des avis de la Cour qui les aideront dans l'exercice futur de leurs fonctions. La Cour ne peut déterminer quelles mesures l'Assemblée générale pourrait juger utile de prendre après avoir reçu son avis, ni quelle pourrait être l'incidence de celui-ci sur de telles mesures. Ainsi qu'il a été démontré aux paragraphes précédents, l'Assemblée générale est habilitée à débattre de la déclaration d'indépendance et, dans les limites rappelées au paragraphe 42 ci-dessus, à faire des recommandations sur cet acte ou sur d'autres aspects de la situation au Kosovo sans empiéter sur les pouvoirs du Conseil de sécurité. Dans ces conditions, le fait que la déclaration d'indépendance ait été jusqu'ici examinée uniquement par le Conseil de sécurité et que cet organe soit celui qui a pris des mesures relatives à la situation au Kosovo ne constitue pas pour la Cour une raison décisive de refuser de répondre à la demande de l'Assemblée générale.

45. De plus, même si l'élément déterminant pour répondre à l'argument selon lequel la Cour ne devrait pas donner d'avis est la perspective d'un débat et d'une action futurs, il convient aussi de relever que l'Assemblée générale a, par le passé, pris des mesures au regard de la situation au Kosovo. Comme indiqué au paragraphe 38 ci-dessus, l'Assemblée générale

422 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Assembly adopted six resolutions addressing the human rights situation in Kosovo. The last of these, resolution 54/183, was adopted on 17 December 1999, some six months after the Security Council had adopted resolution 1244 (1999). While the focus of this resolution was on human rights and humanitarian issues, it also addressed (in para. 7) the General Assembly's concern about a possible "cantonization" of Kosovo. In addition, since 1999 the General Assembly has each year approved, in accordance with Article 17, paragraph 1, of the Charter, the budget of UNMIK (see paragraph 38 above). The Court observes therefore that the General Assembly has exercised functions of its own in the situation in Kosovo.

46. Further, in the view of the Court, the fact that it will necessarily have to interpret and apply the provisions of Security Council resolution 1244 (1999) in the course of answering the question put by the General Assembly does not constitute a compelling reason not to respond to that question. While the interpretation and application of a decision of one of the political organs of the United Nations is, in the first place, the responsibility of the organ which took that decision, the Court, as the principal judicial organ of the United Nations, has also frequently been required to consider the interpretation and legal effects of such decisions. It has done so both in the exercise of its advisory jurisdiction (see for example, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports* 1962, p. 175; and *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports* 1971, pp. 51-54, paras. 107-116), and in the exercise of its contentious jurisdiction (see for example, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, *Provisional Measures, Order of 14 April 1992*, *I.C.J. Reports* 1992, p. 15, paras. 39-41; *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, *Provisional Measures, Order of 14 April 1992*, *I.C.J. Reports* 1992, pp. 126-127, paras. 42-44).

47. There is, therefore, nothing incompatible with the integrity of the judicial function in the Court undertaking such a task. The question is, rather, whether it should decline to undertake that task unless it is the organ which has taken the decision that asks the Court to do so. In its *Advisory Opinion on Certain Expenses of the United Nations*, however, the Court responded to the question posed by the General Assembly, even though this necessarily required it to interpret a number of Security Council resolutions (namely, resolutions 143, 145 and 146 of 1960 and 161 and 169 of 1961) (*Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports* 1962, pp. 175-177). The Court also notes that, in its *Advisory Opinion on*

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 422

rale a adopté, entre 1995 et 1999, six résolutions consacrées à la situation des droits de l'homme au Kosovo. La dernière en date, la résolution 54/183, a été adoptée le 17 décembre 1999, soit six mois après l'adoption par le Conseil de sécurité de sa résolution 1244 (1999). Si cette résolution est essentiellement consacrée aux droits de l'homme et aux questions humanitaires, l'Assemblée générale y fait également part (au paragraphe 7 du dispositif) de sa préoccupation face à une éventuelle «partition» du Kosovo. En outre, depuis 1999, l'Assemblée générale a approuvé chaque année le budget de la MINUK, en application du paragraphe 1 de l'article 17 de la Charte (voir paragraphe 38 ci-dessus). La Cour fera par conséquent observer que l'Assemblée générale a exercé à l'égard de la situation au Kosovo des fonctions qui lui sont propres.

46. Par ailleurs, le fait que la Cour doive nécessairement, pour répondre à la question de l'Assemblée générale, interpréter et appliquer les dispositions de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ne constitue pas, selon elle, une raison décisive de ne pas donner suite à la demande qui lui est adressée. Bien que la responsabilité d'interpréter et d'appliquer une décision de l'un des organes politiques de l'Organisation des Nations Unies incombe en premier lieu à l'organe en question, la Cour, en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies, a elle aussi été souvent amenée à interpréter de telles décisions et à en examiner les effets juridiques. Elle l'a fait tant dans l'exercice de sa compétence consultative (voir, par exemple, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 175, et *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 51-54, par. 107-116) que dans l'exercice de sa compétence contentieuse (voir, par exemple, *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992, p. 15, par. 39-41; *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique)*, mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil 1992, p. 126-127, par. 42-44).

47. La Cour peut donc le faire sans porter atteinte à l'intégrité de sa fonction judiciaire. La véritable question est plutôt de savoir si elle devrait s'en abstenir à moins d'y être invitée par l'organe dont émane la décision en question. Dans son avis consultatif relatif à *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour a répondu à la question posée par l'Assemblée générale alors même que cela lui imposait nécessairement d'interpréter plusieurs résolutions du Conseil de sécurité (à savoir les résolutions 143, 145 et 146, de 1960, et les résolutions 161 et 169, de 1961) (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 175-177). La Cour rappelle également que, dans son avis consultatif sur les *Conditions de l'admission d'un Etat*

423 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter) (I.C.J. Reports 1947-1948, pp. 61-62), it responded to a request from the General Assembly even though that request referred to statements made in a meeting of the Security Council and it had been submitted that the Court should therefore exercise its discretion to decline to reply (*I.C.J. Pleadings, Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*, p. 90). Where, as here, the General Assembly has a legitimate interest in the answer to a question, the fact that that answer may turn, in part, on a decision of the Security Council is not sufficient to justify the Court in declining to give its opinion to the General Assembly.

48. Accordingly, the Court considers that there are no compelling reasons for it to decline to exercise its jurisdiction in respect of the present request.

II. SCOPE AND MEANING OF THE QUESTION

49. The Court will now turn to the scope and meaning of the question on which the General Assembly has requested that it give its opinion. The General Assembly has formulated that question in the following terms:

“Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?”

50. The Court recalls that in some previous cases it has departed from the language of the question put to it where the question was not adequately formulated (see for example, in *Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of 1 December 1926 (Final Protocol, Article IV)*, Advisory Opinion, 1928, P.C.I.J., Series B, No. 16) or where the Court determined, on the basis of its examination of the background to the request, that the request did not reflect the “legal questions really in issue” (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1980, p. 89, para. 35). Similarly, where the question asked was unclear or vague, the Court has clarified the question before giving its opinion (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1982, p. 348, para. 46).

51. In the present case, the question posed by the General Assembly is clearly formulated. The question is narrow and specific; it asks for the Court’s opinion on whether or not the declaration of independence is in accordance with international law. It does not ask about the legal consequences of that declaration. In particular, it does not ask whether or not Kosovo has achieved statehood. Nor does it ask about the validity or legal effects of the recognition of Kosovo by those States which have recognized it as an independent State. The Court notes that, in past requests

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 423

comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte) (C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 61-62), elle a répondu à une demande de l'Assemblée générale alors que cette demande renvoyait à des déclarations faites à une séance du Conseil de sécurité et qu'il avait été soutenu qu'elle devait donc exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre (C.I.J. Mémoires, Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), p. 90). Lorsque, comme en la présente espèce, la réponse à une question peut légitimement intéresser l'Assemblée générale, le fait qu'elle puisse avoir en partie trait à une décision du Conseil de sécurité ne suffit pas à justifier un refus de la Cour de donner son avis à l'Assemblée générale.

48. En conséquence, la Cour estime qu'il n'existe pas de raison décisive de refuser d'exercer sa compétence à l'égard de la présente demande.

II. PORTÉE ET SENS DE LA QUESTION POSÉE

49. La Cour examinera à présent la portée et le sens de la question posée par l'Assemblée générale. Celle-ci a formulé sa question dans les termes suivants:

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

50. La Cour rappelle que, par le passé, elle s'est écartée du libellé de la question qui lui était posée lorsque celle-ci n'était pas correctement formulée (voir, par exemple, *Interprétation de l'accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (protocole final, article IV), avis consultatif, 1928, C.P.J.I. série B n° 16*) ou lorsqu'elle a constaté, en examinant le contexte de la demande, que celle-ci ne mettait pas en évidence les «points de droit ... véritablement ... en jeu» (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 89, par. 35*). De même, lorsque la question posée était peu claire ou vague, la Cour l'a clarifiée avant de donner son avis (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982, p. 348, par. 46*).

51. En la présente espèce, la question posée par l'Assemblée générale est clairement formulée. C'est une question circonscrite et précise, visant à obtenir l'avis de la Cour sur la conformité ou la non-conformité de la déclaration d'indépendance du Kosovo au droit international. Cette question ne porte pas sur les conséquences juridiques de la déclaration en cause. En particulier, la Cour n'est pas priée de dire si le Kosovo a ou non accédé à la qualité d'Etat, ni de se prononcer sur la validité ou les effets juridiques de la reconnaissance du Kosovo comme Etat indépen-

424 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

for advisory opinions, the General Assembly and the Security Council, when they have wanted the Court's opinion on the legal consequences of an action, have framed the question in such a way that this aspect is expressly stated (see, for example, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1971*, p. 16 and *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 136). Accordingly, the Court does not consider that it is necessary to address such issues as whether or not the declaration has led to the creation of a State or the status of the acts of recognition in order to answer the question put by the General Assembly. The Court accordingly sees no reason to reformulate the scope of the question.

52. There are, however, two aspects of the question which require comment. First, the question refers to “the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo” (General Assembly resolution 63/3 of 8 October 2008, single operative paragraph; emphasis added). In addition, the third preambular paragraph of the General Assembly resolution “[r]ecall[s] that on 17 February 2008 the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo declared independence from Serbia”. Whether it was indeed the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo which promulgated the declaration of independence was contested by a number of those participating in the present proceedings. The identity of the authors of the declaration of independence, as is demonstrated below (paragraphs 102 to 109), is a matter which is capable of affecting the answer to the question whether that declaration was in accordance with international law. It would be incompatible with the proper exercise of the judicial function for the Court to treat that matter as having been determined by the General Assembly.

53. Nor does the Court consider that the General Assembly intended to restrict the Court's freedom to determine this issue for itself. The Court notes that the agenda item under which what became resolution 63/3 was discussed did not refer to the identity of the authors of the declaration and was entitled simply “Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law” (General Assembly resolution 63/3 of 8 October 2008; emphasis added). The wording of this agenda item had been proposed by the Republic of Serbia, the sole sponsor of resolution 63/3, when it requested the inclusion of a supplementary item on the agenda of the 63rd session of the General Assembly (Letter of the Permanent Representative of Serbia to the United Nations addressed to the Secretary-General, 22 August 2008, A/63/195). That agenda item then became the title of the draft resolution and, in turn, of resolution 63/3. The common element in the agenda item and the

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 424

dant par certains Etats. La Cour relève que, par le passé, lorsque l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont sollicité son avis sur les conséquences juridiques d'une action, ces deux organes ont formulé leur question de sorte que cet aspect soit expressément indiqué (voir par exemple, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1971, p. 16, et *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136). Dès lors, la Cour n'estime pas nécessaire, pour répondre à la question de l'Assemblée générale, d'examiner le point de savoir si la déclaration d'indépendance a ou non conduit à la création d'un Etat, ou de se prononcer sur la valeur des actes de reconnaissance. La Cour ne voit donc pas de raison de redéfinir la portée de la question posée.

52. Deux aspects de la question appellent toutefois des observations. En premier lieu, mention est faite de la «déclaration unilatérale d'indépendance *des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo*» (unique paragraphe du dispositif de la résolution 63/3 du 8 octobre 2008 de l'Assemblée générale; les italiques sont de la Cour). En outre, au troisième alinéa du préambule de la résolution, l'Assemblée générale «[r]appell[e] que, le 17 février 2008, les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo ont déclaré leur indépendance vis-à-vis de la Serbie». Que ce soient effectivement les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo qui aient prononcé la déclaration d'indépendance est un point qui a été contesté par un certain nombre des participants à la présente procédure. Comme il est démontré ci-après (paragraphe 102 à 109), l'identité des auteurs de la déclaration d'indépendance est un point qui pourrait avoir une incidence sur la réponse à la question de la conformité au droit international de cette déclaration. Il serait incompatible avec le bon exercice de sa fonction judiciaire que la Cour considère ce point comme ayant été tranché par l'Assemblée générale.

53. La Cour ne considère pas davantage que l'Assemblée générale ait entendu poser des limites à la liberté de la Cour de trancher elle-même ce point. Elle relève que le point de l'ordre du jour sous lequel ce qui est devenu la résolution 63/3 a été examiné ne mentionne pas l'identité des auteurs de la déclaration et était simplement intitulé «Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la question de savoir si la déclaration unilatérale d'indépendance *du Kosovo* est conforme au droit international» (résolution 63/3 de l'Assemblée générale, du 8 octobre 2008; les italiques sont de la Cour). La République de Serbie, seul Etat ayant proposé la résolution 63/3, avait suggéré ce libellé, en demandant que soit inscrit un point supplémentaire à l'ordre du jour de la soixante-troisième session de l'Assemblée générale (lettre adressée au Secrétaire général par le représentant permanent de la Serbie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Nations Unies, doc. A/63/195, 22 août 2008). Celui-ci est ensuite devenu le titre du projet de résolution, puis de

425 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

title of the resolution itself is whether the declaration of independence is in accordance with international law. Moreover, there was no discussion of the identity of the authors of the declaration, or of the difference in wording between the title of the resolution and the question which it posed to the Court during the debate on the draft resolution (A/63/PV.22).

54. As the Court has stated in a different context:

“It is not to be assumed that the General Assembly would . . . seek to fetter or hamper the Court in the discharge of its judicial functions; the Court must have full liberty to consider all relevant data available to it in forming an opinion on a question posed to it for an advisory opinion.” (*Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports* 1962, p. 157.)

This consideration is applicable in the present case. In assessing whether or not the declaration of independence is in accordance with international law, the Court must be free to examine the entire record and decide for itself whether that declaration was promulgated by the Provisional Institutions of Self-Government or some other entity.

55. While many of those participating in the present proceedings made reference to the opinion of the Supreme Court of Canada in *Reference by the Governor in Council concerning Certain Questions relating to the Secession of Quebec from Canada* ([1998] 2 *Supreme Court Reporter (SCR)* 217; 161 *Dominion Law Reports (DLR)* (4th) 385; 115 *International Law Reports (ILR)* 536), the Court observes that the question in the present case is markedly different from that posed to the Supreme Court of Canada.

The relevant question in that case was:

“Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?”

56. The question put to the Supreme Court of Canada inquired whether there was a right to “effect secession”, and whether there was a rule of international law which conferred a positive entitlement on any of the organs named. By contrast, the General Assembly has asked whether the declaration of independence was “in accordance with” international law. The answer to that question turns on whether or not the applicable international law prohibited the declaration of independence. If the Court concludes that it did, then it must answer the question put by saying that the declaration of independence was not in accordance with international law. It follows that the task which the Court is called upon to perform is

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 425

la résolution 63/3. L'élément commun entre le point de l'ordre du jour et le titre de la résolution est la conformité au droit international de la déclaration d'indépendance. En outre, lors du débat consacré au projet de résolution (A/63/PV.22), ni la question de l'identité des auteurs de la déclaration, ni celle de la différence entre le libellé du titre de la résolution et celui de la question soumise à la Cour, n'ont été soulevées.

54. Comme la Cour l'a précisé dans un autre contexte:

«On ne doit pas supposer que l'Assemblée générale ait ... entendu lier ou gêner la Cour dans l'exercice de ses fonctions judiciaires; la Cour doit avoir la pleine liberté d'examiner tous les éléments pertinents dont elle dispose pour se faire une opinion sur une question qui lui est posée en vue d'un avis consultatif.» (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 157.*)

Cette considération s'applique en l'espèce. Aux fins d'apprécier la conformité au droit international de la déclaration d'indépendance, la Cour doit être libre d'examiner le dossier dans son ensemble et de déterminer elle-même si cette déclaration a été prononcée par les institutions provisoires d'administration autonome ou par une autre entité.

55. Bien que de nombreux participants à la présente procédure aient fait référence à l'avis donné par la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *Renvoi par le Gouverneur en conseil au sujet de certaines questions ayant trait à la sécession du Québec du reste du Canada* ([1998] 2 R.C.S. 217; 161 D.L.R. (4^e) 385; 115 *International Law Reports* (I.L.R.) 536), la Cour fait observer que la question en la présente espèce est nettement différente de celle qui avait été posée à la Cour suprême du Canada.

Dans cette affaire, la question était la suivante:

«L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? A cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?»

56. La Cour suprême du Canada était priée de dire s'il existait un droit de «procéder à la sécession», et si une règle du droit international conférerait à l'un des organes mentionnés un droit positif à cet égard. En revanche, l'Assemblée générale a demandé si la déclaration d'indépendance était «conforme au droit international». Il s'agit donc de savoir si le droit international applicable interdisait ou non la déclaration d'indépendance. Si la Cour conclut que tel était le cas, elle doit alors répondre à la question posée en disant que la déclaration d'indépendance n'était pas conforme au droit international. Partant, la tâche qui incombe à la Cour consiste à déterminer si la déclaration d'indépendance a été adoptée en

426 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

to determine whether or not the declaration of independence was adopted in violation of international law. The Court is not required by the question it has been asked to take a position on whether international law conferred a positive entitlement on Kosovo unilaterally to declare its independence or, *a fortiori*, on whether international law generally confers an entitlement on entities situated within a State unilaterally to break away from it. Indeed, it is entirely possible for a particular act — such as a unilateral declaration of independence — not to be in violation of international law without necessarily constituting the exercise of a right conferred by it. The Court has been asked for an opinion on the first point, not the second.

III. FACTUAL BACKGROUND

57. The declaration of independence of 17 February 2008 must be considered within the factual context which led to its adoption. The Court therefore will briefly describe the relevant characteristics of the framework put in place by the Security Council to ensure the interim administration of Kosovo, namely, Security Council resolution 1244 (1999) and the regulations promulgated thereunder by the United Nations Mission in Kosovo. The Court will then proceed with a brief description of the developments relating to the so-called “final status process” in the years preceding the adoption of the declaration of independence, before turning to the events of 17 February 2008.

A. Security Council Resolution 1244 (1999) and the Relevant UNMIK Regulations

58. Resolution 1244 (1999) was adopted by the Security Council, acting under Chapter VII of the United Nations Charter, on 10 June 1999. In this resolution, the Security Council, “determined to resolve the grave humanitarian situation” which it had identified (see the fourth preambular paragraph) and to put an end to the armed conflict in Kosovo, authorized the United Nations Secretary-General to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide “an interim administration for Kosovo . . . which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions” (para. 10).

Paragraph 3 demanded

“in particular that the Federal Republic of Yugoslavia put an immediate and verifiable end to violence and repression in Kosovo, and begin and complete verifiable phased withdrawal from Kosovo of all military, police and paramilitary forces according to a rapid timetable”.

Pursuant to paragraph 5 of the resolution, the Security Council decided

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 426

violation ou non du droit international. La Cour n'est pas tenue, par la question qui lui est posée, de prendre parti sur le point de savoir si le droit international conférerait au Kosovo un droit positif de déclarer unilatéralement son indépendance, ni, *a fortiori*, sur le point de savoir si le droit international confère en général à des entités situées à l'intérieur d'un Etat existant le droit de s'en séparer unilatéralement. Il se pourrait parfaitement, en effet, qu'un acte — tel qu'une déclaration unilatérale d'indépendance — ne soit pas en violation du droit international, sans constituer nécessairement l'exercice d'un droit conféré par ce dernier. La Cour est invitée à se prononcer sur le premier point, non sur le second.

III. CONTEXTE FACTUEL

57. La déclaration d'indépendance du 17 février 2008 doit être appréciée dans le contexte factuel qui a conduit à son adoption. Aussi la Cour présentera-t-elle succinctement les caractéristiques pertinentes du régime que le Conseil de sécurité a mis en place pour assurer l'administration intérimaire du Kosovo, par la voie de sa résolution 1244 (1999) et des règlements promulgués en vertu de celle-ci par la Mission des Nations Unies au Kosovo. La Cour se livrera ensuite à un bref exposé des faits survenus dans le cadre du processus dit «de détermination du statut final» pendant les années qui ont précédé l'adoption de la déclaration d'indépendance, avant d'examiner les événements du 17 février 2008.

*A. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité
et les règlements pertinents de la MINUK*

58. La résolution 1244 (1999) fut adoptée le 10 juin 1999 par le Conseil de sécurité, agissant au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité, «[r]ésolu à remédier à la situation humanitaire grave» qu'il avait constatée (voir le quatrième alinéa du préambule) et à mettre un terme au conflit armé au Kosovo, autorisait le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y instaurer «une administration intérimaire ... qui assurera[it] une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires» (par. 10).

Au paragraphe 3 de cette résolution, le Conseil de sécurité exigeait

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

Au paragraphe 5, il décidait du déploiement au Kosovo, sous l'égide de

427 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

on the deployment in Kosovo, under the auspices of the United Nations, of international civil and security presences and welcomed the agreement of the Federal Republic of Yugoslavia to such presences. The powers and responsibilities of the security presence were further clarified in paragraphs 7 and 9. Paragraph 15 of resolution 1244 (1999) demanded that the Kosovo Liberation Army (KLA) and other armed Kosovo Albanian groups end immediately all offensive actions and comply with the requirements for demilitarization. Immediately preceding the adoption of Security Council resolution 1244 (1999), various implementing steps had already been taken through a series of measures, including, *inter alia*, those stipulated in the Military Technical Agreement of 9 June 1999, whose Article I.2 provided for the deployment of KFOR, permitting these to

“operate without hindrance within Kosovo and with the authority to take all necessary action to establish and maintain a secure environment for all citizens of Kosovo and otherwise carry out its mission”.

The Military Technical Agreement also provided for the withdrawal of FRY ground and air forces, save for “an agreed number of Yugoslav and Serb military and police personnel” as foreseen in paragraph 4 of resolution 1244 (1999).

59. Paragraph 11 of the resolution described the principal responsibilities of the international civil presence in Kosovo as follows:

- “(a) Promoting the establishment, pending a final settlement, of substantial autonomy and self-government in Kosovo, taking full account of annex 2 and of the Rambouillet accords (S/1999/648);
- (b) Performing basic civilian administrative functions where and as long as required;
- (c) Organizing and overseeing the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement, including the holding of elections;
- (d) Transferring, as these institutions are established, its administrative responsibilities while overseeing and supporting the consolidation of Kosovo’s local provisional institutions and other peace-building activities;
- (e) Facilitating a political process designed to determine Kosovo’s future status, taking into account the Rambouillet accords (S/1999/648);

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 427

l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité et accueillait avec satisfaction l'accord de la République fédérale de Yougoslavie relatif à ces présences. Les pouvoirs et responsabilités de la présence de sécurité étaient explicités aux paragraphes 7 et 9. Le paragraphe 15 de la résolution 1244 (1999) exigeait que l'armée de libération du Kosovo (ALK) et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo mettent immédiatement fin à toutes opérations offensives et satisfassent aux exigences en matière de démilitarisation. Juste avant l'adoption de la résolution 1244 (1999), différentes mesures de mise en œuvre avaient déjà été prises, au nombre desquelles figuraient celles énoncées dans l'accord militaro-technique du 9 juin 1999, dont le paragraphe 2 de l'article I prévoyait le déploiement de la KFOR, qui devait

«opère[r] sans entraves au Kosovo et sera[it] habilitée à prendre toutes les dispositions voulues afin d'établir et de maintenir un environnement sûr pour tous les citoyens du Kosovo et de s'acquitter de tous les autres aspects de sa mission».

L'accord militaro-technique prévoyait également le retrait des forces terrestres et aériennes de la RFY, à l'exception d'«un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes», conformément au paragraphe 4 de la résolution 1244 (1999).

59. Le paragraphe 11 de la résolution définissait les principales responsabilités de la présence civile internationale au Kosovo de la manière suivante :

- a) faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des accords de Rambouillet (S/1999/648);
- b) exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire;
- c) organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections;
- d) transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auront été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix;
- e) faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des accords de Rambouillet (S/1999/648);

428 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

- (*f*) In a final stage, overseeing the transfer of authority from Kosovo's provisional institutions to institutions established under a political settlement . . . ”.

60. On 12 June 1999, the Secretary-General presented to the Security Council “a preliminary operational concept for the overall organization of the civil presence, which will be known as the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)”, pursuant to paragraph 10 of resolution 1244 (1999), according to which UNMIK would be headed by a Special Representative of the Secretary-General, to be appointed by the Secretary-General in consultation with the Security Council (Report of the Secretary-General of 12 June 1999 (United Nations doc. S/1999/672, 12 June 1999)). The Report of the Secretary-General provided that there would be four Deputy Special Representatives working within UNMIK, each responsible for one of four major components (the so-called “four pillars”) of the UNMIK régime (para. 5): (*a*) interim civil administration (with a lead role assigned to the United Nations); (*b*) humanitarian affairs (with a lead role assigned to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)); (*c*) institution building (with a lead role assigned to the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)); and (*d*) reconstruction (with a lead role assigned to the European Union).

61. On 25 July 1999, the first Special Representative of the Secretary-General promulgated UNMIK regulation 1999/1, which provided in its Section 1.1 that “[a]ll legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary, is vested in UNMIK and is exercised by the Special Representative of the Secretary-General”. Under Section 3 of UNMIK regulation 1999/1, the laws applicable in the territory of Kosovo prior to 24 March 1999 were to continue to apply, but only to the extent that these did not conflict with internationally recognized human rights standards and non-discrimination or the fulfilment of the mandate given to UNMIK under resolution 1244 (1999). Section 3 was repealed by UNMIK regulation 1999/25 promulgated by the Special Representative of the Secretary-General on 12 December 1999, with retroactive effect to 10 June 1999. Section 1.1 of UNMIK regulation 1999/24 of 12 December 1999 provides that “[t]he law applicable in Kosovo shall be: (*a*) the regulations promulgated by the Special Representative of the Secretary-General and subsidiary instruments issued thereunder; and (*b*) the law in force in Kosovo on 22 March 1989”. Section 4, entitled “Transitional Provision”, reads as follows:

“All legal acts, including judicial decisions, and the legal effects of events which occurred, during the period from 10 June 1999 up to the date of the present regulation, pursuant to the laws in force during that period under section 3 of UNMIK Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999, shall remain valid, insofar as they do not conflict

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 428

- f)* à un stade final, superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique...».

60. Le 12 juin 1999, le Secrétaire général présentait au Conseil de sécurité, conformément au paragraphe 10 de la résolution 1244 (1999), «un concept d'opération préliminaire pour l'organisation d'ensemble de la présence civile, qui sera[it] connue sous le nom de Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)», dans lequel il était prévu que la MINUK serait dirigée par un représentant spécial du Secrétaire général, désigné par celui-ci en consultation avec le Conseil de sécurité (rapport du Secrétaire général en date du 12 juin 1999 (Nations Unies, doc. S/1999/672, 12 juin 1999)). Le rapport du Secrétaire général indiquait que quatre représentants spéciaux adjoints collaboreraient avec la MINUK, chacun étant responsable de l'une des quatre grandes composantes (dites les «quatre piliers») du régime de la MINUK (par. 5), à savoir: *a)* l'administration civile intérimaire (le rôle principal étant attribué à l'Organisation des Nations Unies); *b)* les affaires humanitaires (le rôle principal étant attribué au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)); *c)* la création d'institutions (le rôle principal étant attribué à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)); et *d)* la reconstruction (le rôle principal étant attribué à l'Union européenne).

61. Le 25 juillet 1999, le premier représentant spécial du Secrétaire général promulgua le règlement n° 1999/1 de la MINUK, dont la section 1.1 prévoyait que «[t]ous les pouvoirs législatifs et exécutifs afférents au Kosovo, y compris l'administration de l'ordre judiciaire, s[erai]ent conférés à la MINUK et exercés par le représentant spécial du Secrétaire général». Selon la section 3 du règlement n° 1999/1 de la MINUK, les lois applicables dans le territoire du Kosovo avant le 24 mars 1999 resteraient en vigueur, mais uniquement dans la mesure où elles n'entre-raient pas en conflit avec les normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme et de non-discrimination ni avec l'exécution du mandat conféré à la MINUK en vertu de la résolution 1244 (1999). La section 3 fut abrogée par le règlement n° 1999/25 de la MINUK, promulgué par le représentant spécial du Secrétaire général le 12 décembre 1999, avec effet rétroactif au 10 juin 1999. La section 1.1 du règlement n° 1999/24 de la MINUK du 12 décembre 1999 prévoit que «[c]onstituent la loi applicable au Kosovo: *a)* les règlements promulgués par le représentant spécial du Secrétaire général et les textes subsidiaires publiés en vertu de ceux-ci; et *b)* la législation en vigueur au Kosovo le 22 mars 1989». La section 4, intitulée «Disposition transitoire», se lit comme suit:

«Tous les actes juridiques, y compris les décisions judiciaires, et les effets juridiques des événements qui se sont produits durant la période allant du 10 juin 1999 à la date du présent règlement, en application des lois en vigueur durant cette période en vertu de la section 3 du règlement n° 1999/1 de la MINUK, en date du 25 juillet

429 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

with the standards referred to in section 1 of the present regulation or any UNMIK regulation in force at the time of such acts.”

62. The powers and responsibilities thus laid out in Security Council resolution 1244 (1999) were set out in more detail in UNMIK regulation 2001/9 of 15 May 2001 on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government (hereinafter “Constitutional Framework”), which defined the responsibilities relating to the administration of Kosovo between the Special Representative of the Secretary-General and the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo. With regard to the role entrusted to the Special Representative of the Secretary-General under Chapter 12 of the Constitutional Framework,

“[t]he exercise of the responsibilities of the Provisional Institutions of Self-Government under this Constitutional Framework shall not affect or diminish the authority of the SRSG to ensure full implementation of UNSCR 1244 (1999), including overseeing the Provisional Institutions of Self-Government, its officials and its agencies, and taking appropriate measures whenever their actions are inconsistent with UNSCR 1244 (1999) or this Constitutional Framework”.

Moreover, pursuant to Chapter 2 (*a*), “[t]he Provisional Institutions of Self-Government and their officials shall . . . [e]xercise their authorities consistent with the provisions of UNSCR 1244 (1999) and the terms set forth in this Constitutional Framework”. Similarly, according to the ninth preambular paragraph of the Constitutional Framework,

“the exercise of the responsibilities of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo shall not in any way affect or diminish the ultimate authority of the SRSG for the implementation of UNSCR 1244 (1999)”.

In his periodical report to the Security Council of 7 June 2001, the Secretary-General stated that the Constitutional Framework contained

“broad authority for my Special Representative to intervene and correct any actions of the provisional institutions of self-government that are inconsistent with Security Council resolution 1244 (1999), including the power to veto Assembly legislation, where necessary” (Report of the Secretary-General on the United Nations Interim

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 429

1999, demeurent valides dans la mesure où ils ne sont pas en conflit avec les normes visées à la section I du présent règlement ou avec un règlement de la MINUK en vigueur à la date où ils ont été accomplis.»

62. Les pouvoirs et responsabilités ainsi énoncés dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité furent exposés de façon plus détaillée dans le règlement n° 2001/9 de la MINUK en date du 15 mai 2001 relatif à un cadre constitutionnel pour une administration autonome provisoire (dénommé ci-après le «cadre constitutionnel»), qui définissait les responsabilités liées à l'administration du Kosovo incombant respectivement au représentant spécial du Secrétaire général et aux institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo. S'agissant du rôle dévolu au représentant spécial du Secrétaire général en vertu du chapitre 12 du cadre constitutionnel,

«[l]'exercice des responsabilités des institutions provisoires du gouvernement autonome en application du cadre constitutionnel n'entame ni ne limite les pouvoirs du représentant spécial du Secrétaire général de garantir l'application intégrale de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, notamment de superviser les institutions provisoires du gouvernement autonome, ses responsables et ses représentations, et de prendre les mesures appropriées dès qu'une décision prise par les institutions provisoires est en contradiction avec la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ou avec le cadre constitutionnel».

En outre, était-il indiqué au point *a)* du chapitre 2, «[l]es institutions provisoires d'administration autonome et leurs fonctionnaires ... [e]xercent leurs attributions conformément aux dispositions de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et à celles énoncées dans le cadre constitutionnel». De même, selon le neuvième alinéa du préambule du cadre constitutionnel,

«l'exercice des responsabilités des institutions provisoires d'administration autonome au Kosovo ne peut empêcher en aucun cas le représentant spécial du Secrétaire général de statuer en dernier ressort sur la mise en œuvre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité».

Dans son rapport périodique du 7 juin 2001 présenté au Conseil de sécurité, le Secrétaire général déclarait que, aux termes du cadre constitutionnel, son représentant spécial s'était vu conférer

«le mandat général ... d'intervenir pour remédier à toute mesure prise par les institutions autonomes provisoires qui irai[t] à l'encontre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, y compris le pouvoir d'opposer son veto aux textes de loi de l'Assemblée, si besoin est» (rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration

430 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Administration Mission in Kosovo, United Nations doc. S/2001/565, 7 June 2001).

63. Having described the framework put in place by the Security Council to ensure the interim administration of the territory of Kosovo, the Court now turns to the relevant events in the final status process which preceded the declaration of independence of 17 February 2008.

*B. The Relevant Events in the Final Status Process Prior to
17 February 2008*

64. In June 2005, the Secretary-General appointed Kai Eide, Permanent Representative of Norway to the North Atlantic Treaty Organization, as his Special Envoy to carry out a comprehensive review of Kosovo. In the wake of the Comprehensive Review report he submitted to the Secretary-General (attached to United Nations doc. S/2005/635 (7 October 2005)), there was consensus within the Security Council that the final status process should be commenced:

“The Security Council agrees with Ambassador Eide’s overall assessment that, notwithstanding the challenges still facing Kosovo and the wider region, the time has come to move to the next phase of the political process. The Council therefore supports the Secretary-General’s intention to start a political process to determine Kosovo’s Future Status, as foreseen in Security Council resolution 1244 (1999).” (Statement by the President of the Security Council of 24 October 2005, United Nations doc. S/PRST/2005/51.)

65. In November 2005, the Secretary-General appointed Mr. Martti Ahtisaari, former President of Finland, as his Special Envoy for the future status process for Kosovo. This appointment was endorsed by the Security Council (see Letter dated 10 November 2005 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, United Nations doc. S/2005/709). Mr. Ahtisaari’s Letter of Appointment included, as an annex to it, a document entitled “Terms of Reference” which stated that the Special Envoy “is expected to revert to the Secretary-General at all stages of the process”. Furthermore, “[t]he pace and duration of the future status process will be determined by the Special Envoy on the basis of consultations with the Secretary-General, taking into account the co-operation of the parties and the situation on the ground” (Terms of Reference, dated 10 November 2005, as an appendix to the Letter of the Secretary-General to Mr. Martti Ahtisaari of 14 November 2005, United Nations dossier No. 198).

66. The Security Council did not comment on these Terms of Reference. Instead, the members of the Council attached to their approval of

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 430

intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2001/565, 7 juin 2001).

63. Ayant exposé le régime mis en place par le Conseil de sécurité afin d'assurer l'administration intérimaire du territoire du Kosovo, la Cour en vient à présent aux principaux événements survenus dans le cadre du processus de détermination du statut final avant la déclaration d'indépendance du 17 février 2008.

B. Les principaux événements survenus avant le 17 février 2008 dans le cadre du processus de détermination du statut final

64. En juin 2005, le Secrétaire général désigna M. Kai Eide, représentant permanent de la Norvège auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, aux fonctions d'envoyé spécial chargé de procéder à un examen global de la situation au Kosovo. Une fois que M. Eide eut remis son rapport d'examen global au Secrétaire général (Nations Unies, doc. S/2005/635, 7 octobre 2005, annexe), les membres du Conseil de sécurité s'accordèrent sur la nécessité d'engager le processus de détermination du statut final :

« 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). » (Déclaration du président du Conseil de sécurité en date du 24 octobre 2005, Nations Unies, doc. S/PRST/2005/51.)

65. En novembre 2005, le Secrétaire général nomma M. Martti Ahtisaari, ancien président de la Finlande, aux fonctions d'envoyé spécial aux fins du processus de détermination du statut futur du Kosovo. Cette nomination fut entérinée par le Conseil de sécurité (voir la lettre en date du 10 novembre 2005 adressée au Secrétaire général par le président du Conseil de sécurité, Nations Unies, doc. S/2005/709). Était annexé à la lettre de nomination de M. Ahtisaari un document intitulé « Mandat », aux termes duquel l'envoyé spécial était « censé rendre compte au Secrétaire général à toutes les étapes du processus ». Par ailleurs, « [l]a cadence et la durée du processus concernant le futur statut du Kosovo ser[ai]ent déterminées par l'envoyé spécial à l'issue de consultations avec le Secrétaire général, compte tenu de la coopération des parties et de la situation sur le terrain » (mandat daté du 10 novembre 2005, annexé à la lettre en date du 14 novembre 2005 adressée à M. Martti Ahtisaari par le Secrétaire général, Nations Unies, dossier déposé par l'Organisation des Nations Unies, pièce n° 198).

66. Le Conseil de sécurité ne fit aucun commentaire sur ce mandat. Ses membres se bornèrent à joindre à leur lettre d'approbation de la nomina-

431 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Mr. Ahtisaari's appointment the Guiding Principles of the Contact Group (an informal grouping of States formed in 1994 to address the situation in the Balkans and composed of France, Germany, Italy, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States). Members of the Security Council further indicated that the Guiding Principles were meant for the Secretary-General's (and therefore also for the Special Envoy's) "reference". These Principles stated, *inter alia*, that

"[t]he Contact Group . . . welcomes the intention of the Secretary-General to appoint a Special Envoy to lead this process . . .

A negotiated solution should be an international priority. Once the process has started, it cannot be blocked and must be brought to a conclusion. The Contact Group calls on the parties to engage in good faith and constructively, to refrain from unilateral steps and to reject any form of violence.

.

The Security Council will remain actively seized of the matter. The final decision on the status of Kosovo should be endorsed by the Security Council." (Guiding Principles of the Contact Group for a Settlement of the Status of Kosovo, as Annexed to the Letter Dated 10 November 2005 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, United Nations doc. S/2005/709.)

67. Between 20 February and 8 September 2006, several rounds of negotiations were held, at which delegations of Serbia and Kosovo addressed, in particular, the decentralization of Kosovo's governmental and administrative functions, cultural heritage and religious sites, economic issues, and community rights (Reports of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations docs. S/2006/361, S/2006/707 and S/2006/906). According to the Reports of the Secretary-General, "the parties remain[ed] far apart on most issues" (Reports of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2006/707; S/2006/906).

68. On 2 February 2007, the Special Envoy of the Secretary-General submitted a draft comprehensive proposal for the Kosovo status settlement to the parties and invited them to engage in a consultative process (recalled in the Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations doc. S/2007/134, 9 March 2007). On 10 March 2007, a final round of negotiations was held in Vienna to discuss the settlement proposal. As reported by the Secretary-General, "the parties were unable to make any additional progress" at those negotiations (Report of the Secretary-General on the United

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 431

tion de M. Ahtisaari le texte des principes directeurs du groupe de contact (un groupement informel d'Etats constitué en 1994 aux fins d'examiner la situation dans les Balkans et composé de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la Fédération de Russie, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni). Les membres du Conseil de sécurité signalèrent en outre que les principes directeurs étaient communiqués au Secrétaire général (et donc aussi à l'envoyé spécial) «à titre de référence». Ces principes indiquaient, notamment, que

«[l]e groupe de contact ... se félicite de l'intention du Secrétaire général de nommer un envoyé spécial pour conduire ce processus...

Un règlement négocié devrait être une priorité pour la communauté internationale. Une fois que le processus sera engagé, il ne pourra plus être bloqué et devra être mené à son terme. Le groupe de contact demande aux parties d'y participer de bonne foi et de manière constructive, de s'abstenir de toute mesure unilatérale et de rejeter toute forme de violence.

Le Conseil de sécurité demeurera activement saisi de la question et devra approuver la décision finale sur le statut du Kosovo.» (Principes directeurs établis par le groupe de contact en vue d'un règlement du statut du Kosovo, tels qu'annexés à la lettre en date du 10 novembre 2005 adressée au Secrétaire général par le président du Conseil de sécurité, Nations Unies, doc. S/2005/709.)

67. Entre le 20 février et le 8 septembre 2006 eurent lieu plusieurs tours de négociations, au cours desquels les délégations de la Serbie et du Kosovo abordèrent, en particulier, les questions de la décentralisation des fonctions gouvernementales et administratives du Kosovo, du patrimoine culturel et des sites religieux, ainsi que les questions économiques et les droits des communautés (rapports du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2006/361, S/2006/707 et S/2006/906). Selon les rapports du Secrétaire général, «[l]es parties demeuraient très éloignées sur la plupart des questions» (rapports du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2006/707 et S/2006/906).

68. Le 2 février 2007 (comme il est rappelé dans le rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2007/134, 9 mars 2007), l'envoyé spécial du Secrétaire général soumit aux parties un projet de proposition globale de règlement portant statut du Kosovo et les invita à engager un processus consultatif. Un dernier tour de négociations, consacré à l'examen de la proposition de règlement, eut lieu à Vienne le 10 mars 2007. Ainsi qu'indiqué par le Secrétaire général, ces négociations restèrent «sans résultat» (rapport du Secrétaire général sur la Mission d'adminis-

432 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations doc. S/2007/395, 29 June 2007, p. 1).

69. On 26 March 2007, the Secretary-General submitted the report of his Special Envoy to the Security Council. The Special Envoy stated that “after more than one year of direct talks, bilateral negotiations and expert consultations, it [had] become clear to [him] that the parties [were] not able to reach an agreement on Kosovo’s future status” (Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council attaching the Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo’s future status, United Nations doc. S/2007/168, 26 March 2007). After emphasizing that his

“mandate explicitly provides that [he] determine the pace and duration of the future status process on the basis of consultations with the Secretary-General, taking into account the co-operation of the parties and the situation on the ground” (*ibid.*, para. 3),

the Special Envoy concluded:

“It is my firm view that the negotiations’ potential to produce any mutually agreeable outcome on Kosovo’s status is exhausted. No amount of additional talks, whatever the format, will overcome this impasse.

.

The time has come to resolve Kosovo’s status. Upon careful consideration of Kosovo’s recent history, the realities of Kosovo today and taking into account the negotiations with the parties, I have come to the conclusion that the only viable option for Kosovo is independence, to be supervised for an initial period by the international community.” (*Ibid.*, paras. 3 and 5.)

70. The Special Envoy’s conclusions were accompanied by his finalized Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (United Nations doc. S/2007/168/Add. 1, 26 March 2007), which, in his words, set forth “international supervisory structures, [and] provide[d] the foundations for a future independent Kosovo” (United Nations doc. S/2007/168, para. 5). The Comprehensive Proposal called for the immediate convening of a Constitutional Commission to draft a Constitution for Kosovo (*ibid.*, Add. 1, 26 March 2007, Art. 10.1), established guidelines concerning the membership of that Commission (*ibid.*, Art. 10.2), set numerous requirements concerning principles and provisions to be contained in that Constitution (*ibid.*, Art. 1.3 and Ann. I), and required that the Assembly of Kosovo approve the Constitution by a two-thirds vote within 120 days (*ibid.*, Art. 10.4). Moreover, it called for the expiry of the UNMIK mandate after a 120-day transition period, after which “all legislative and executive authority vested in UNMIK shall be transferred *en bloc* to the governing authorities of Kosovo, unless otherwise provided for in this Settlement” (*ibid.*, Art. 15.1). It mandated the holding of general and municipal elections no later than nine months from the entry into force

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 432

tration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2007/395, 29 juin 2007, p. 1).

69. Le 26 mars 2007, le Secrétaire général soumit au Conseil de sécurité le rapport de son envoyé spécial. Ce dernier y affirmait que, «après plus d'un an de pourparlers directs, de négociations bilatérales et de consultations d'experts, il [lui était] devenu évident que les parties n[étaient] pas en mesure de s'entendre sur le statut futur du Kosovo» (lettre en date du 26 mars 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, contenant le rapport de l'envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo, Nations Unies, doc. S/2007/168, 26 mars 2007). Après avoir souligné que son

«mandat [l]e charge[ait] expressément de déterminer le rythme et la durée du processus de détermination du statut futur du Kosovo en concertation avec le Secrétaire général et en tenant compte de la coopération des parties et de la situation sur le terrain» (*ibid.*, par. 3),

l'envoyé spécial concluait :

«J'ai la ferme conviction que toutes les possibilités de parvenir à une issue négociée du commun accord des parties ont été épuisées. La poursuite des pourparlers, sous quelque forme que ce soit, ne saurait permettre de sortir de cette impasse.

.....

Le moment est venu de régler le statut du Kosovo. Ayant interrogé attentivement l'histoire récente du Kosovo et ses réalités présentes et tenu des négociations avec les parties, je suis parvenu à la conclusion que la seule option viable pour le Kosovo est l'indépendance, en un premier temps sous la supervision de la communauté internationale.» (*Ibid.*, par. 3 et 5.)

70. Les conclusions de l'envoyé spécial étaient accompagnées du texte définitif de sa proposition globale de règlement portant statut du Kosovo (Nations Unies, doc. S/2007/168/Add. 1, 26 mars 2007), qui, selon ses propres termes, établissait «les structures de cette supervision internationale, [et] jet[ait] les bases d'un futur Kosovo indépendant» (Nations Unies, doc. S/2007/168, 26 mars 2007, par. 5). La proposition globale prévoyait la création immédiate d'une commission constitutionnelle chargée de rédiger une constitution pour le Kosovo (*ibid.*, Add. 1, 26 mars 2007, art. 10.1), établissait certains principes directeurs quant à la composition de cette commission (*ibid.*, art. 10.2), énonçait un grand nombre d'exigences au sujet des principes et des dispositions devant figurer dans la constitution (*ibid.*, art. 1.3 et annexe I) et requérait de l'Assemblée du Kosovo qu'elle approuve celle-ci par un vote à la majorité des deux tiers dans un délai de cent vingt jours (*ibid.*, art. 10.4). De plus, il était prévu que le mandat de la MINUK viendrait à expiration après une période de transition de cent vingt jours, à l'issue de laquelle «tous les pouvoirs législatifs et exécutifs qui lui [avaie]nt été confiés ser[ai]ent transférés en bloc aux autorités gouvernant le Kosovo, à moins que le présent règle-

433 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

of the Constitution (UN doc. S/2007/168/Add. 1, 26 March 2007, Art. 11.1). The Court further notes that the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement provided for the appointment of an International Civilian Representative (ICR), who would have the final authority in Kosovo regarding interpretation of the Settlement (*ibid.*, Art. 12). The Comprehensive Proposal also specified that the mandate of the ICR would be reviewed “no later than two years after the entry into force of [the] Settlement, with a view to gradually reducing the scope of the powers of the ICR and the frequency of intervention” (*ibid.*, Ann. IX, Art. 5.1) and that

“[t]he mandate of the ICR shall be terminated when the International Steering Group [a body composed of France, Germany, Italy, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States, the European Union, the European Commission and NATO] determine[d] that Kosovo ha[d] implemented the terms of [the] Settlement” (*ibid.*, Art. 5.2).

71. The Secretary-General “fully support[ed] both the recommendation made by [his] Special Envoy in his report on Kosovo’s future status and the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement” (letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, United Nations doc. S/2007/168). The Security Council, for its part, decided to undertake a mission to Kosovo (see Report of the Security Council mission on the Kosovo issue, United Nations doc. S/2007/256, 4 May 2007), but was not able to reach a decision regarding the final status of Kosovo. A draft resolution was circulated among the Council’s members (see draft resolution sponsored by Belgium, France, Germany, Italy, the United Kingdom and the United States, United Nations doc. S/2007/437 Prov., 17 July 2007) but was withdrawn after some weeks when it had become clear that it would not be adopted by the Security Council.

72. Between 9 August and 3 December 2007, further negotiations on the future status of Kosovo were held under the auspices of a Troika comprising representatives of the European Union, the Russian Federation and the United States. On 4 December 2007, the Troika submitted its report to the Secretary-General, which came to the conclusion that, despite intensive negotiations, “the parties were unable to reach an agreement on Kosovo’s status” and “[n]either side was willing to yield on the basic question of sovereignty” (Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo, 4 December 2007, annexed to S/2007/723).

73. On 17 November 2007, elections were held for the Assembly of Kosovo, 30 municipal assemblies and their respective mayors (Report of

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 433

ment n'en dispose autrement» (Nations Unies, doc. S/2007/168/Add. 1, 26 mars 2007, art. 15.1). Des élections législatives et municipales devaient être tenues au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur de la Constitution (*ibid.*, art. 11.1). La Cour note en outre que la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo prévoyait la nomination d'un représentant civil international qui ferait fonction au Kosovo d'autorité de dernier ressort pour interpréter le règlement (*ibid.*, art. 12). Il était aussi précisé dans la proposition globale que le mandat du représentant civil international serait révisé «deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur du ... règlement, afin de réduire progressivement l'étendue de[s] pouvoirs et la fréquence de[s] interventions [dudit représentant]» (*ibid.*, annexe IX, art. 5.1) et que

«[il] prend[rait] fin lorsque le groupe de pilotage international [un organe composé de l'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni, de la Commission européenne, de l'OTAN et de l'Union européenne] [aurait] estim[é] que le Kosovo a[vait] appliqué le ... règlement» (*ibid.*, art. 5.2).

71. Le Secrétaire général «souscri[vit] pleinement aux recommandations formulées par [s]on envoyé spécial dans son rapport sur le statut futur du Kosovo et à la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo» (lettre en date du 26 mars 2007 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Nations Unies, doc. S/2007/168). Le Conseil de sécurité, pour sa part, décida de lancer une mission sur le Kosovo (voir le rapport de la mission du Conseil de sécurité sur la question du Kosovo, Nations Unies, doc. S/2007/256, 4 mai 2007), sans toutefois parvenir à une décision quant au statut final du Kosovo. Un projet de résolution fut distribué aux membres du Conseil de sécurité (voir le projet de résolution proposé par l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, Nations Unies, doc. S/2007/437 Prov., 17 juillet 2007), mais retiré quelques semaines plus tard, lorsqu'il fut devenu évident qu'il ne serait pas adopté.

72. Entre le 9 août et le 3 décembre 2007, les négociations sur le statut futur du Kosovo reprirent sous les auspices d'une troïka composée des représentants des Etats-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie et de l'Union européenne. Le 4 décembre 2007, la troïka remit son rapport au Secrétaire général, qui parvint à la conclusion que, malgré des négociations intenses, «[les parties] n'[avaie]nt pu parvenir à un accord sur le statut du Kosovo» et que «[n]i l'une ni l'autre n'était disposée à céder sur la question essentielle de la souveraineté» (rapport de la troïka pour le Kosovo constituée des Etats-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie et de l'Union européenne, 4 décembre 2007, annexé au doc. S/2007/723).

73. Le 17 novembre 2007 se déroulèrent des élections visant à désigner les membres de l'Assemblée du Kosovo ainsi que ceux des trente assem-

434 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations doc. S/2007/768). The Assembly of Kosovo held its inaugural session on 4 and 9 January 2008 (Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations doc. S/2008/211).

C. The Events of 17 February 2008 and Thereafter

74. It is against this background that the declaration of independence was adopted on 17 February 2008. The Court observes that the original language of the declaration is Albanian. For the purposes of the present Opinion, when quoting from the text of the declaration, the Court has used the translations into English and French included in the dossier submitted on behalf of the Secretary-General.

In its relevant passages, the declaration of independence states that its authors were “[c]onvened in an extraordinary meeting on 17 February 2008, in Pristina, the capital of Kosovo” (first preambular paragraph); it “[r]ecall[ed] the years of internationally-sponsored negotiations between Belgrade and Pristina over the question of [Kosovo’s] future political status” and “[r]egrett[ed] that no mutually-acceptable status outcome was possible” (tenth and eleventh preambular paragraphs). It further declared that the authors were “[d]etermin[ed] to see [Kosovo’s] status resolved in order to give [its] people clarity about their future, move beyond the conflicts of the past and realise the full democratic potential of [its] society” (thirteenth preambular paragraph).

75. In its operative part, the declaration of independence of 17 February 2008 states:

“1. We, the democratically-elected leaders of our people, hereby declare Kosovo to be an independent and sovereign state. This declaration reflects the will of our people and it is in full accordance with the recommendations of UN Special Envoy Martti Ahtisaari and his Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement.

2. We declare Kosovo to be a democratic, secular and multi-ethnic republic, guided by the principles of non-discrimination and equal protection under the law. We shall protect and promote the rights of all communities in Kosovo and create the conditions necessary for their effective participation in political and decision-making processes.

.

5. We welcome the international community’s continued support

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 434

blées municipales et leurs maires respectifs (rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2007/768). L'Assemblée du Kosovo tint sa session inaugurale les 4 et 9 janvier 2008 (rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2008/211).

C. Les événements survenus le 17 février 2008 et par la suite

74. Tel est le contexte dans lequel la déclaration d'indépendance fut adoptée le 17 février 2008. La Cour fait observer que la langue originale de la déclaration est l'albanais. Aux fins du présent avis, lorsqu'elle cite le texte de la déclaration, la Cour utilise les traductions française et anglaise contenues dans le dossier déposé au nom du Secrétaire général.

Dans ses passages pertinents, la déclaration d'indépendance indique que ses auteurs se sont «*[r]éuni[s]* en session extraordinaire le 17 février 2008, à Pristina, capitale du Kosovo» (premier alinéa du préambule); «*[r]appelant* les années de négociations sous l'égide de la communauté internationale entre Belgrade et Pristina sur la question [du] futur statut politique [du Kosovo]», les auteurs «*[d]éplor[e]nt* qu'aucun accord n'ait pu être trouvé concernant un statut acceptable pour les deux parties» (dixième et onzième alinéas du préambule). Ils se déclarent en outre «*[r]ésolu[s]* à trouver un règlement [au] statut [du Kosovo] afin de donner [à son] peuple une vision claire de son avenir, de dépasser les conflits du passé et de réaliser pleinement le potentiel démocratique de [sa] société» (treizième alinéa du préambule).

75. Dans son dispositif, la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 indique ce qui suit:

«1. Nous, dirigeants démocratiquement élus de notre peuple, déclarons par la présente que le Kosovo est un Etat souverain et indépendant. Cette déclaration reflète la volonté du peuple et est en pleine conformité avec les recommandations de l'Envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU, Martti Ahtisaari, et avec sa Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo.

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

.

5. Nous saluons le soutien continu à notre développement démo-

435 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

of our democratic development through international presences established in Kosovo on the basis of UN Security Council resolution 1244 (1999). We invite and welcome an international civilian presence to supervise our implementation of the Ahtisaari Plan, and a European Union-led rule of law mission.

9. We hereby undertake the international obligations of Kosovo, including those concluded on our behalf by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) . . .

12. We hereby affirm, clearly, specifically, and irrevocably, that Kosovo shall be legally bound to comply with the provisions contained in this Declaration, including, especially, the obligations for it under the Ahtisaari Plan . . . We declare publicly that all States are entitled to rely upon this declaration . . .”

76. The declaration of independence was adopted at a meeting held on 17 February 2008 by 109 out of the 120 members of the Assembly of Kosovo, including the Prime Minister of Kosovo and by the President of Kosovo (who was not a member of the Assembly). The ten members of the Assembly representing the Kosovo Serb community and one member representing the Kosovo Gorani community decided not to attend this meeting. The declaration was written down on two sheets of papyrus and read out, voted upon and then signed by all representatives present. It was not transmitted to the Special Representative of the Secretary-General and was not published in the Official Gazette of the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo.

77. After the declaration of independence was issued, the Republic of Serbia informed the Secretary-General that it had adopted a decision stating that that declaration represented a forceful and unilateral secession of a part of the territory of Serbia, and did not produce legal effects either in Serbia or in the international legal order (United Nations doc. S/PV.5839; Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations doc. S/2008/211). Further to a request from Serbia, an emergency public meeting of the Security Council took place on 18 February 2008, in which Mr. Boris Tadić, the President of the Republic of Serbia, participated and denounced the declaration of independence as an unlawful act which had been declared null and void by the National Assembly of Serbia (United Nations doc. S/PV.5839).

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 435

cratique manifesté par la communauté internationale par le biais des présences internationales établies au Kosovo sur la base de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'ONU. Nous invitons et accueillons une présence internationale civile chargée de superviser l'application (par le Kosovo) du plan Ahtisaari et une mission de l'Union européenne d'«état de droit».

9. Nous assumons par la présente les obligations internationales du Kosovo, dont celles conclues pour notre compte par la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK).

12. Nous affirmons par la présente, clairement, explicitement et de manière irrévocable, que le Kosovo sera tenu légalement de respecter les dispositions contenues dans cette déclaration, dont plus particulièrement les obligations qui lui incombent aux termes du plan Ahtisaari... Nous déclarons publiquement que tous les Etats sont en droit de se prévaloir de cette déclaration...»

76. La déclaration d'indépendance fut adoptée à une réunion tenue le 17 février 2008 par 109 des 120 membres de l'Assemblée du Kosovo, y compris le premier ministre du Kosovo, ainsi que par le président du Kosovo (qui n'était pas membre de l'Assemblée). Les dix membres de l'Assemblée qui représentaient la communauté serbe du Kosovo et un membre représentant la communauté gorani du Kosovo décidèrent de ne pas assister à cette réunion. La déclaration était couchée par écrit sur deux feuilles de papyrus; il en fut donné lecture puis elle fut mise aux voix et signée par tous les représentants présents. Elle ne fut pas transmise au représentant spécial du Secrétaire général, ni publiée au Journal officiel des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo.

77. Une fois proclamée l'indépendance du Kosovo, la République de Serbie informa le Secrétaire général qu'elle avait adopté une décision indiquant que cette déclaration constituait une sécession imposée et unilatérale d'une partie du territoire serbe et qu'elle n'avait aucun effet juridique, que ce soit vis-à-vis de la République de Serbie ou au regard du droit international (Nations Unies, doc. S/PV.5839; rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Nations Unies, doc. S/2008/211). A la demande de la Serbie, le Conseil de sécurité tint le 18 février 2008 une séance publique d'urgence à laquelle participait le président de la République de Serbie, M. Boris Tadić, qui, à cette occasion, dénonça la déclaration d'indépendance comme constituant un acte illicite ayant été jugé nul et non avenue par l'assemblée nationale de Serbie (Nations Unies, doc. S/PV.5839).

436 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

IV. THE QUESTION WHETHER THE DECLARATION OF INDEPENDENCE
IS IN ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW

78. The Court now turns to the substance of the request submitted by the General Assembly. The Court recalls that it has been asked by the General Assembly to assess the accordance of the declaration of independence of 17 February 2008 with “international law” (resolution 63/3 of the General Assembly, 8 October 2008). The Court will first turn its attention to certain questions concerning the lawfulness of declarations of independence under general international law, against the background of which the question posed falls to be considered, and Security Council resolution 1244 (1999) is to be understood and applied. Once this general framework has been determined, the Court will turn to the legal relevance of Security Council resolution 1244 (1999), and determine whether the resolution creates special rules, and ensuing obligations, under international law applicable to the issues raised by the present request and having a bearing on the lawfulness of the declaration of independence of 17 February 2008.

A. General International Law

79. During the eighteenth, nineteenth and early twentieth centuries, there were numerous instances of declarations of independence, often strenuously opposed by the State from which independence was being declared. Sometimes a declaration resulted in the creation of a new State, at others it did not. In no case, however, does the practice of States as a whole suggest that the act of promulgating the declaration was regarded as contrary to international law. On the contrary, State practice during this period points clearly to the conclusion that international law contained no prohibition of declarations of independence. During the second half of the twentieth century, the international law of self-determination developed in such a way as to create a right to independence for the peoples of non-self-governing territories and peoples subject to alien subjugation, domination and exploitation (cf. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, pp. 31-32, paras. 52-53; *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, I.C.J. Reports 1995, p. 102, para. 29; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I), pp. 171-172, para. 88). A great many new States have come into existence as a result of the exercise of this right. There were, however, also instances of declarations of independence outside this context. The practice of States in these latter cases does not point to the emergence in international law of a new rule prohibiting the making of a declaration of independence in such cases.

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 436

IV. QUESTION DE LA CONFORMITÉ DE LA DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE
AU DROIT INTERNATIONAL

78. La Cour en vient maintenant au fond de la demande présentée par l'Assemblée générale. Elle rappelle que celle-ci l'a priée de se prononcer sur la conformité de la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 au «droit international» (résolution 63/3 de l'Assemblée générale, 8 octobre 2008). La Cour se penchera tout d'abord sur certaines questions relatives à la licéité des déclarations d'indépendance en droit international général, au regard duquel la question posée doit être examinée et la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, interprétée et appliquée. Après avoir défini ce cadre général, la Cour examinera la pertinence juridique de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, et déterminera si celle-ci crée, en droit international, des règles spéciales — et, partant, des obligations — applicables aux questions que soulève la présente demande et ayant une incidence sur la licéité de la déclaration d'indépendance du 17 février 2008.

A. Le droit international général

79. Les déclarations d'indépendance ont été nombreuses au XVIII^e siècle, au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, suscitant souvent une vive opposition de la part des Etats à l'égard desquels elles étaient faites. Certaines d'entre elles ont conduit à la création de nouveaux Etats, d'autres non. Dans son ensemble, toutefois, la pratique des Etats ne semble pas indiquer que la déclaration de l'indépendance ait jamais été considérée comme une transgression du droit international. Au contraire, il ressort clairement de la pratique étatique au cours de cette période que le droit international n'interdisait nullement les déclarations d'indépendance. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, le droit international, en matière d'autodétermination, a évolué pour donner naissance à un droit à l'indépendance au bénéfice des peuples des territoires non autonomes et de ceux qui étaient soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères (cf. *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1971, p. 31-32, par. 52-53; *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 171-172, par. 88). Un très grand nombre de nouveaux Etats sont nés par suite de l'exercice de ce droit. Il est toutefois également arrivé que des déclarations d'indépendance soient faites en dehors de ce contexte. La pratique des Etats dans ces derniers cas ne révèle pas l'apparition, en droit international, d'une nouvelle règle interdisant que de telles déclarations soient faites.

437 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

80. Several participants in the proceedings before the Court have contended that a prohibition of unilateral declarations of independence is implicit in the principle of territorial integrity.

The Court recalls that the principle of territorial integrity is an important part of the international legal order and is enshrined in the Charter of the United Nations, in particular in Article 2, paragraph 4, which provides that:

“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”

In General Assembly resolution 2625 (XXV), entitled “Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations”, which reflects customary international law (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Merits, Judgment*, *I.C.J. Reports 1986*, pp. 101-103, paras. 191-193), the General Assembly reiterated “[t]he principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State”. This resolution then enumerated various obligations incumbent upon States to refrain from violating the territorial integrity of other sovereign States. In the same vein, the Final Act of the Helsinki Conference on Security and Co-operation in Europe of 1 August 1975 (the Helsinki Conference) stipulated that “[t]he participating States will respect the territorial integrity of each of the participating States” (Art. IV). Thus, the scope of the principle of territorial integrity is confined to the sphere of relations between States.

81. Several participants have invoked resolutions of the Security Council condemning particular declarations of independence: see, *inter alia*, Security Council resolutions 216 (1965) and 217 (1965), concerning Southern Rhodesia; Security Council resolution 541 (1983), concerning northern Cyprus; and Security Council resolution 787 (1992), concerning the Republika Srpska.

The Court notes, however, that in all of those instances the Security Council was making a determination as regards the concrete situation existing at the time that those declarations of independence were made; the illegality attached to the declarations of independence thus stemmed not from the unilateral character of these declarations as such, but from the fact that they were, or would have been, connected with the unlawful use of force or other egregious violations of norms of general international law, in particular those of a peremptory character (*jus cogens*). In the context of Kosovo, the Security Council has never taken this position. The exceptional character of the resolutions enumerated above

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 437

80. Plusieurs participants à la procédure devant la Cour ont soutenu qu'une interdiction des déclarations unilatérales d'indépendance était implicitement contenue dans le principe de l'intégrité territoriale.

La Cour rappelle que le principe de l'intégrité territoriale constitue un élément important de l'ordre juridique international et qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, en particulier au paragraphe 4 de l'article 2, 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.»

Dans sa résolution 2625 (XXV), intitulée «Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies», qui reflète le droit international coutumier (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 101-103, par. 191-193), l'Assemblée générale a réaffirmé «[l]e principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ... contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat». Cette résolution met ensuite à la charge des Etats différentes obligations leur imposant de ne pas violer l'intégrité territoriale d'autres Etats souverains. Dans le même ordre d'idées, l'acte final de la conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975 (la conférence d'Helsinki) prévoit que «[l]es Etats participants respecte[ront] l'intégrité territoriale de chacun des autres Etats participants» (article IV). La portée du principe de l'intégrité territoriale est donc limitée à la sphère des relations interétatiques.

81. Plusieurs participants ont invoqué des résolutions par lesquelles le Conseil de sécurité a condamné certaines déclarations d'indépendance : voir, notamment, les résolutions 216 (1965) et 217 (1965) du Conseil de sécurité concernant la Rhodésie du Sud, la résolution 541 (1983) du Conseil de sécurité concernant le nord de Chypre et la résolution 787 (1992) du Conseil de sécurité concernant la Republika Srpska.

La Cour relève cependant que, dans chacun de ces cas, le Conseil de sécurité s'est prononcé sur la situation telle qu'elle se présentait concrètement lorsque les déclarations d'indépendance ont été faites ; l'illicéité de ces déclarations découlait donc non de leur caractère unilatéral, mais du fait que celles-ci allaient ou seraient allées de pair avec un recours illicite à la force ou avec d'autres violations graves de normes de droit international général, en particulier de nature impérative (*jus cogens*). Or, dans le cas du Kosovo, le Conseil de sécurité n'a jamais pris une telle position. Selon la Cour, le caractère exceptionnel des résolutions susmentionnées semble confirmer qu'aucune interdiction générale des déclarations uni-

438 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

appears to the Court to confirm that no general prohibition against unilateral declarations of independence may be inferred from the practice of the Security Council.

*

82. A number of participants in the present proceedings have claimed, although in almost every instance only as a secondary argument, that the population of Kosovo has the right to create an independent State either as a manifestation of a right to self-determination or pursuant to what they described as a right of “remedial secession” in the face of the situation in Kosovo.

The Court has already noted (see paragraph 79 above) that one of the major developments of international law during the second half of the twentieth century has been the evolution of the right of self-determination. Whether, outside the context of non-self-governing territories and peoples subject to alien subjugation, domination and exploitation, the international law of self-determination confers upon part of the population of an existing State a right to separate from that State is, however, a subject on which radically different views were expressed by those taking part in the proceedings and expressing a position on the question. Similar differences existed regarding whether international law provides for a right of “remedial secession” and, if so, in what circumstances. There was also a sharp difference of views as to whether the circumstances which some participants maintained would give rise to a right of “remedial secession” were actually present in Kosovo.

83. The Court considers that it is not necessary to resolve these questions in the present case. The General Assembly has requested the Court’s opinion only on whether or not the declaration of independence is in accordance with international law. Debates regarding the extent of the right of self-determination and the existence of any right of “remedial secession”, however, concern the right to separate from a State. As the Court has already noted (see paragraphs 49 to 56 above), and as almost all participants agreed, that issue is beyond the scope of the question posed by the General Assembly. To answer that question, the Court need only determine whether the declaration of independence violated either general international law or the *lex specialis* created by Security Council resolution 1244 (1999).

*

84. For the reasons already given, the Court considers that general international law contains no applicable prohibition of declarations of independence. Accordingly, it concludes that the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 438

latérales d'indépendance ne saurait être déduite de la pratique du Conseil de sécurité.

*

82. Un certain nombre de participants à la présente procédure ont fait valoir — seulement, il est vrai, à titre d'argument secondaire dans presque tous les cas — que la population du Kosovo avait le droit de créer un Etat indépendant, soit au nom d'un droit à l'autodétermination, soit en vertu de ce qu'ils ont présenté comme un droit de «sécession-remède» appliqué à la situation au Kosovo.

La Cour a déjà relevé (voir paragraphe 79 ci-dessus) que l'évolution du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes était l'un des principaux développements du droit international au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. La question de savoir si, en dehors du contexte des territoires non autonomes ou de celui des peuples soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères, le droit international relatif à l'autodétermination autorise une partie de la population d'un Etat existant à se séparer de cet Etat a cependant suscité des réponses radicalement différentes parmi les participants à la présente procédure qui se sont prononcées à ce sujet. Des divergences similaires se sont fait jour sur les questions de savoir si le droit international prévoit un droit de «sécession-remède» et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances celui-ci s'appliquerait. Des vues très différentes ont également été exprimées sur le point de savoir si les circonstances présentées par certains participants comme donnant naissance à un droit de «sécession-remède» étaient effectivement réunies dans le cas du Kosovo.

83. La Cour ne juge pas nécessaire de trancher ces questions en l'espèce. L'Assemblée générale n'a demandé l'avis de la Cour que sur le point de savoir si la déclaration d'indépendance du Kosovo était conforme au droit international. Or, les controverses relatives à la portée du droit à l'autodétermination ou à l'existence d'un droit de «sécession-remède» se rapportent en réalité à la question du droit de se séparer d'un Etat. Ainsi que Cour l'a déjà indiqué (voir paragraphes 49 à 56 ci-dessus), cette question sort du cadre de celle qui a été posée par l'Assemblée générale, et presque tous les participants en conviennent. Pour répondre à cette dernière, il suffit à la Cour de déterminer si la déclaration d'indépendance a violé le droit international général ou la *lex specialis* créée par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

*

84. Pour les raisons déjà indiquées, la Cour estime que le droit international général ne comporte aucune interdiction applicable des déclarations d'indépendance. En conséquence, elle conclut que la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'a pas violé le droit international

439 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

law. Having arrived at that conclusion, the Court now turns to the legal relevance of Security Council resolution 1244, adopted on 10 June 1999.

B. Security Council Resolution 1244 (1999) and the UNMIK Constitutional Framework Created Thereunder

85. Within the legal framework of the United Nations Charter, notably on the basis of Articles 24, 25 and Chapter VII thereof, the Security Council may adopt resolutions imposing obligations under international law. The Court has had the occasion to interpret and apply such Security Council resolutions on a number of occasions and has consistently treated them as part of the framework of obligations under international law (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971, p. 16; *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, *Provisional Measures, Order of 14 April 1992*, I.C.J. Reports 1992, p. 15, paras. 39-41; *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, *Provisional Measures, Order of 14 April 1992*, I.C.J. Reports 1992, pp. 126-127, paras. 42-44). Resolution 1244 (1999) was expressly adopted by the Security Council on the basis of Chapter VII of the United Nations Charter, and therefore clearly imposes international legal obligations. The Court notes that none of the participants has questioned the fact that resolution 1244 (1999), which specifically deals with the situation in Kosovo, is part of the law relevant in the present situation.

86. The Court notes that there are a number of other Security Council resolutions adopted on the question of Kosovo, notably Security Council resolutions 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998) and 1239 (1999); however, the Court sees no need to pronounce specifically on resolutions of the Security Council adopted prior to resolution 1244 (1999), which are, in any case, recalled in the second preambular paragraph of the latter.

*

87. A certain number of participants have dealt with the question whether regulations adopted on behalf of UNMIK by the Special Representative of the Secretary-General, notably the Constitutional Framework (see paragraph 62 above), also form part of the applicable international law within the meaning of the General Assembly's request.

88. In particular, it has been argued before the Court that the Constitutional Framework is an act of an internal law rather than an interna-

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 439

général. Etant parvenue à cette conclusion, la Cour en vient maintenant à l'examen de la pertinence juridique de la résolution 1244 du Conseil de sécurité, adoptée le 10 juin 1999.

B. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et le cadre constitutionnel de la MINUK établi en vertu de cette résolution

85. Dans le cadre juridique de la Charte des Nations Unies, et notamment sur la base de ses articles 24 et 25 et de son chapitre VII, le Conseil de sécurité peut adopter des résolutions imposant des obligations en vertu du droit international. La Cour a, à plusieurs reprises, eu l'occasion d'interpréter et d'appliquer de telles résolutions du Conseil de sécurité, et a toujours considéré qu'elles s'inscrivaient dans le cadre général des obligations du droit international (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1971, p. 16; *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992*, C.I.J. Recueil 1992, p. 15, par. 39-41; *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992*, C.I.J. Recueil 1992, p. 126-127, par. 42-44). La résolution 1244 (1999) a été expressément adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et elle impose donc clairement des obligations juridiques internationales. La Cour relève qu'aucun des participants n'a contesté que la résolution 1244 (1999), qui concerne spécifiquement la situation au Kosovo, fasse partie du droit pertinent au regard de la présente situation.

86. La Cour relève que le Conseil de sécurité a adopté plusieurs autres résolutions relatives à la question du Kosovo, notamment les résolutions 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998) et 1239 (1999). Elle n'estime cependant pas nécessaire de se prononcer spécifiquement sur les résolutions du Conseil de sécurité adoptées avant la résolution 1244 (1999), qui, en tout état de cause, sont rappelées au deuxième alinéa de son préambule.

*

87. Un certain nombre de participants se sont intéressés à la question de savoir si les règlements adoptés au nom de la MINUK par le représentant spécial du Secrétaire général, notamment le cadre constitutionnel (voir paragraphe 62 ci-dessus), faisaient également partie du droit international applicable au sens de la demande de l'Assemblée générale.

88. Il a notamment été soutenu devant la Cour que le cadre constitutionnel était un acte de droit interne et non de droit international. Selon

440 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

tional law character. According to that argument, the Constitutional Framework would not be part of the international law applicable in the present instance and the question of the compatibility of the declaration of independence therewith would thus fall outside the scope of the General Assembly's request.

The Court observes that UNMIK regulations, including regulation 2001/9, which promulgated the Constitutional Framework, are adopted by the Special Representative of the Secretary-General on the basis of the authority derived from Security Council resolution 1244 (1999), notably its paragraphs 6, 10, and 11, and thus ultimately from the United Nations Charter. The Constitutional Framework derives its binding force from the binding character of resolution 1244 (1999) and thus from international law. In that sense it therefore possesses an international legal character.

89. At the same time, the Court observes that the Constitutional Framework functions as part of a specific legal order, created pursuant to resolution 1244 (1999), which is applicable only in Kosovo and the purpose of which is to regulate, during the interim phase established by resolution 1244 (1999), matters which would ordinarily be the subject of internal, rather than international, law. Regulation 2001/9 opens with the statement that the Constitutional Framework was promulgated

“[f]or the purposes of developing meaningful self-government in Kosovo pending a final settlement, and establishing provisional institutions of self-government in the legislative, executive and judicial fields through the participation of the people of Kosovo in free and fair elections”.

The Constitutional Framework therefore took effect as part of the body of law adopted for the administration of Kosovo during the interim phase. The institutions which it created were empowered by the Constitutional Framework to take decisions which took effect within that body of law. In particular, the Assembly of Kosovo was empowered to adopt legislation which would have the force of law within that legal order, subject always to the overriding authority of the Special Representative of the Secretary-General.

90. The Court notes that both Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework entrust the Special Representative of the Secretary-General with considerable supervisory powers with regard to the Provisional Institutions of Self-Government established under the authority of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. As noted above (see paragraph 58), Security Council resolution 1244 (1999) envisages “an interim administration for Kosovo . . . which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions” (para. 10). Resolution 1244 (1999) further states that “the main responsibilities of the international civil presence will include . . . [o]rganizing and overseeing the development of provisional institutions for demo-

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 440

cette argumentation, le cadre constitutionnel ne ferait pas partie du droit international applicable en la présente espèce et la question de la compatibilité de la déclaration d'indépendance avec celui-ci n'entrerait dès lors pas dans le cadre de la demande de l'Assemblée générale.

La Cour fait observer que les règlements de la MINUK, y compris le règlement n° 2001/9 par lequel a été promulgué le cadre constitutionnel, sont adoptés par le représentant spécial du Secrétaire général en vertu des pouvoirs qui lui sont dévolus par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité — notamment de ses paragraphes 6, 10 et 11 — et donc, en dernière analyse, par la Charte des Nations Unies. Le cadre constitutionnel tient sa force obligatoire du caractère contraignant de la résolution 1244 (1999) et, partant, du droit international. En ce sens, il revêt donc un caractère juridique international.

89. La Cour observe que ce cadre constitutionnel constitue en même temps l'un des rouages de l'ordre juridique spécifique, créé en vertu de la résolution 1244 (1999), applicable seulement au Kosovo et destiné à réglementer, pendant la période intérimaire instituée par cette résolution, des questions qui relèvent habituellement du droit interne plutôt que du droit international. Le règlement n° 2001/9 commence par indiquer que le cadre constitutionnel a été promulgué

«[a]fin de mettre en place un gouvernement autonome efficace, en attendant un règlement définitif, et de créer des institutions provisoires d'administration autonome dans les domaines législatif, exécutif et judiciaire grâce à la participation de la population du Kosovo à des élections libres et régulières».

Le cadre constitutionnel s'est donc intégré dans l'ensemble de normes adopté aux fins de l'administration du Kosovo pendant la période intérimaire. Les institutions créées en vertu du cadre constitutionnel étaient habilitées par celui-ci à prendre des décisions produisant leurs effets au sein de cet ensemble de normes. En particulier, l'Assemblée du Kosovo était habilitée à adopter des textes ayant force de loi dans cet ordre juridique, sous réserve de l'autorité prépondérante du représentant spécial du Secrétaire général.

90. La Cour relève que, en vertu tant de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité que du cadre constitutionnel, le représentant spécial du Secrétaire général jouit de pouvoirs de supervision considérables à l'égard des institutions provisoires d'administration autonome établies sous l'autorité de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus (voir paragraphe 58), la résolution 1244 (1999) prévoit d'établir au Kosovo «une administration intérimaire ... qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires» (par. 10). Celle-ci indique en outre que «les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes ... [:] [o]rganiser et superviser la mise en place d'institutions

441 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

cratic and autonomous self-government pending a political settlement, including the holding of elections” (paragraph 11 (*c*)). Similarly, as described above (see paragraph 62), under the Constitutional Framework, the Provisional Institutions of Self-Government were to function in conjunction with and subject to the direction of the Special Representative of the Secretary-General in the implementation of Security Council resolution 1244 (1999).

91. The Court notes that Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework were still in force and applicable as at 17 February 2008. Paragraph 19 of Security Council resolution 1244 (1999) expressly provides that “the international civil and security presences are established for an initial period of 12 months, to continue thereafter unless the Security Council decides otherwise”. No decision amending resolution 1244 (1999) was taken by the Security Council at its meeting held on 18 February 2008, when the declaration of independence was discussed for the first time, or at any subsequent meeting. The Presidential Statement of 26 November 2008 (S/PRST/2008/44) merely “welcom[ed] the co-operation between the UN and other international actors, *within* the framework of Security Council resolution 1244 (1999)” (emphasis added). In addition, pursuant to paragraph 21 of Security Council resolution 1244 (1999), the Security Council decided “to remain actively seized of the matter” and maintained the item “Security Council resolutions 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1239 (1999) and 1244 (1999)” on its agenda (see, most recently, Report of the Security Council, 1 August 2008-31 July 2009, General Assembly, Official Records, 64th session, Supplement No. 2, pp. 39 ff. and 132 ff.). Furthermore, Chapter 14.3 of the Constitutional Framework sets forth that “[t]he SRSG . . . may effect amendments to this Constitutional Framework”. Minor amendments were effected by virtue of UNMIK regulations UNMIK/REG/2002/9 of 3 May 2002, UNMIK/REG/2007/29 of 4 October 2007, UNMIK/REG/2008/1 of 8 January 2008 and UNMIK/REG/2008/9 of 8 February 2008. Finally, neither Security Council resolution 1244 (1999) nor the Constitutional Framework contains a clause providing for its termination and neither has been repealed; they therefore constituted the international law applicable to the situation prevailing in Kosovo on 17 February 2008.

92. In addition, the Special Representative of the Secretary-General continues to exercise his functions in Kosovo. Moreover, the Secretary-General has continued to submit periodic reports to the Security Council, as required by paragraph 20 of Security Council resolution 1244 (1999) (see the most recent quarterly Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2010/169, 6 April 2010, as well as the preceding Reports S/2008/692 of 24 Novem-

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 441

provisaires pour une administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections» (par. 11, al. c)). De même, ainsi que cela a été exposé ci-dessus (voir paragraphe 62), en vertu du cadre constitutionnel, les institutions provisoires d'administration autonome devaient exercer leurs fonctions conjointement avec le représentant spécial du Secrétaire général et sous la direction de celui-ci, aux fins de mettre en œuvre la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

91. La Cour observe que la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et le cadre constitutionnel étaient toujours en vigueur et applicables le 17 février 2008. En son paragraphe 19, la résolution 1244 (1999) prévoit expressément que «la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité sont établies pour une période initiale de douze mois, et se poursuivront ensuite tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement». Aucune décision portant modification de la résolution 1244 (1999) n'a été prise par le Conseil de sécurité à sa séance du 18 février 2008, lorsque la déclaration d'indépendance a été examinée pour la première fois, ni à aucune séance ultérieure. Dans sa déclaration du 26 novembre 2008 (doc. S/PRST/2008/44), le président du Conseil de sécurité s'est simplement «félicit[é] de la coopération qui exist[ait], *dans* le cadre de sa résolution 1244 (1999), entre l'ONU et les autres intervenants internationaux» (les italiques sont de la Cour). De plus, le Conseil de sécurité a décidé, aux termes du paragraphe 21 de sa résolution 1244 (1999), «de rester activement saisi de la question» et a maintenu à son ordre du jour le point relatif aux «résolutions 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1239 (1999) et 1244 (1999)» (voir, plus récemment, le rapport du Conseil de sécurité, 1^{er} août 2008-31 juillet 2009, documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, supplément n° 2, p. 39 et suiv. et p. 132 et suiv.). En outre, il est indiqué au point 3 du chapitre 14 du cadre constitutionnel que «[l]e représentant spécial du Secrétaire général ... peut apporter des modifications au cadre constitutionnel». Des modifications mineures ont été apportées par les règlements de la MINUK n° 2002/9 (UNMIK/REG/2002/9) du 3 mai 2002, n° 2007/29 (UNMIK/REG/2007/29) du 4 octobre 2007, n° 2008/1 du 8 janvier 2008 (UNMIK/REG/2008/1) et n° 2008/9 du 8 février 2008 (UNMIK/REG/2008/9). Enfin, ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ni le cadre constitutionnel ne contiennent de clause d'extinction ou n'ont été abrogés; ils constituaient par conséquent le droit international applicable à la situation qui existait au Kosovo le 17 février 2008.

92. Par ailleurs, le représentant spécial du Secrétaire général continue d'exercer ses fonctions au Kosovo. Le Secrétaire général a en outre continué de présenter des rapports périodiques au Conseil de sécurité, ainsi que le prescrit le paragraphe 20 de la résolution 1244 (1999) (voir le plus récent rapport trimestriel du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, doc. S/2010/169 du 6 avril 2010, ainsi que les précédents rapports, doc. S/2008/692 du

442 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

ber 2008, S/2009/149 of 17 March 2009, S/2009/300 of 10 June 2009, S/2009/497 of 30 September 2009 and S/2010/5 of 5 January 2010).

93. From the foregoing, the Court concludes that Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework form part of the international law which is to be considered in replying to the question posed by the General Assembly in its request for the advisory opinion.

1. *Interpretation of Security Council resolution 1244 (1999)*

94. Before continuing further, the Court must recall several factors relevant in the interpretation of resolutions of the Security Council. While the rules on treaty interpretation embodied in Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties may provide guidance, differences between Security Council resolutions and treaties mean that the interpretation of Security Council resolutions also require that other factors be taken into account. Security Council resolutions are issued by a single, collective body and are drafted through a very different process than that used for the conclusion of a treaty. Security Council resolutions are the product of a voting process as provided for in Article 27 of the Charter, and the final text of such resolutions represents the view of the Security Council as a body. Moreover, Security Council resolutions can be binding on all Member States (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971, p. 54, para. 116), irrespective of whether they played any part in their formulation. The interpretation of Security Council resolutions may require the Court to analyse statements by representatives of members of the Security Council made at the time of their adoption, other resolutions of the Security Council on the same issue, as well as the subsequent practice of relevant United Nations organs and of States affected by those given resolutions.

*

95. The Court first notes that resolution 1244 (1999) must be read in conjunction with the general principles set out in annexes 1 and 2 thereto, since in the resolution itself, the Security Council: “1. *Decide[d]* that a political solution to the Kosovo crisis shall be based on the general principles in annex 1 and as further elaborated in the principles and other required elements in annex 2.” Those general principles sought to defuse the Kosovo crisis first by ensuring an end to the violence and repression in Kosovo and by the establishment of an interim administration. A

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 442

24 novembre 2008, doc. S/2009/149 du 17 mars 2009, doc. S/2009/300 du 10 juin 2009, doc. S/2009/497 du 30 septembre 2009 et doc. S/2010/5 du 5 janvier 2010).

93. La Cour conclut de ce qui précède que la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et le cadre constitutionnel font partie du droit international qu'il convient de considérer pour répondre à la question posée par l'Assemblée générale dans sa demande d'avis consultatif.

1. Interprétation de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité

94. Avant de poursuivre son examen, la Cour doit rappeler plusieurs éléments pertinents aux fins d'interpréter les résolutions du Conseil de sécurité. Il est vrai que les règles relatives à l'interprétation des traités consacrées par les articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités peuvent fournir certaines indications mais, compte tenu des différences qui existent entre les instruments conventionnels et les résolutions du Conseil de sécurité, d'autres éléments doivent aussi être pris en considération aux fins de l'interprétation de ces dernières. Les résolutions du Conseil de sécurité sont adoptées par un organe collégial unique et élaborées dans le cadre d'un processus très différent de celui qui permet la conclusion d'un traité. Elles sont adoptées à l'issue d'un vote, comme il est prévu à l'article 27 de la Charte, et leur texte final exprime la position du Conseil de sécurité en tant qu'organe. De plus, les résolutions du Conseil de sécurité peuvent être contraignantes à l'égard de tous les Etats Membres (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 54, par. 116), que ceux-ci aient ou non participé à leur formulation. Pour interpréter les résolutions du Conseil de sécurité, la Cour peut être amenée à examiner certaines déclarations faites par les représentants d'Etats membres du Conseil de sécurité à l'époque de leur adoption ou d'autres résolutions de ce dernier ayant trait à la même question, ainsi qu'à se pencher sur la pratique ultérieure des organes pertinents de l'Organisation des Nations Unies et des Etats à l'égard desquels les résolutions en question ont une incidence.

*

95. La Cour fait tout d'abord observer que la résolution 1244 (1999) doit être lue conjointement avec les principes généraux énoncés dans ses annexes 1 et 2, puisque, dans le corps de la résolution, le Conseil de sécurité a « 1. [d]écid[é] que la solution politique de la crise au Kosovo reposera[it] sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 ». Ces principes généraux avaient pour objet de régler la crise du Kosovo, tout d'abord en faisant en sorte que cessent la violence et la répression, puis en mettant en place

443 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

longer-term solution was also envisaged, in that resolution 1244 (1999) was to initiate

“[a] political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for a substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region, and the demilitarization of the KLA” (Security Council resolution 1244 (1999) of 10 June 1999, Ann. 1, sixth principle; *ibid.*, Ann. 2, para. 8).

Further, it bears recalling that the tenth preambular paragraph of resolution 1244 (1999) also recalled the sovereignty and the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia.

96. Having earlier outlined the principal characteristics of Security Council resolution 1244 (1999) (see paragraphs 58 to 59), the Court next observes that three distinct features of that resolution are relevant for discerning its object and purpose.

97. First, resolution 1244 (1999) establishes an international civil and security presence in Kosovo with full civil and political authority and sole responsibility for the governance of Kosovo. As described above (see paragraph 60), on 12 June 1999, the Secretary-General presented to the Security Council his preliminary operational concept for the overall organization of the civil presence under UNMIK. On 25 July 1999, the Special Representative of the Secretary-General promulgated UNMIK regulation 1999/1, deemed to have entered into force as of 10 June 1999, the date of adoption of Security Council resolution 1244 (1999). Under this regulation, “[a]ll legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary”, was vested in UNMIK and exercised by the Special Representative. Viewed together, resolution 1244 (1999) and UNMIK regulation 1999/1 therefore had the effect of superseding the legal order in force at that time in the territory of Kosovo and setting up an international territorial administration. For this reason, the establishment of civil and security presences in Kosovo deployed on the basis of resolution 1244 (1999) must be understood as an exceptional measure relating to civil, political and security aspects and aimed at addressing the crisis existing in that territory in 1999.

98. Secondly, the solution embodied in resolution 1244 (1999), namely, the implementation of an interim international territorial administration, was designed for humanitarian purposes; to provide a means for the stabilization of Kosovo and for the re-establishment of a basic public order in an area beset by crisis. This becomes apparent in the text of resolution 1244 (1999) itself which, in its second preambular paragraph, recalls Security Council resolution 1239, adopted on 14 May 1999, in which the Security Council had expressed “grave concern at the humanitarian crisis

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 443

une administration intérimaire. La résolution 1244 (1999) prévoyait aussi une solution à plus long terme, consistant à engager

«[u]n processus politique en vue de l'établissement d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des accords de Rambouillet et du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK» (résolution 1244 (1999) (10 juin 1999) du Conseil de sécurité, annexe 1, 6^e principe; *ibid.*, annexe 2, par. 8).

Il convient en outre de rappeler que le dixième alinéa du préambule de la résolution 1244 (1999) rappelait également la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie.

96. Ayant exposé plus haut les principales caractéristiques de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité (voir paragraphes 58 et 59), la Cour relève que trois d'entre elles sont pertinentes aux fins de déterminer l'objet et le but de cette résolution.

97. Premièrement, la résolution 1244 (1999) établit, au Kosovo, une présence internationale civile et de sécurité ayant pleine autorité civile et politique, seule responsable de la gestion des affaires publiques du Kosovo. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus (voir paragraphe 60), le Secrétaire général a, le 12 juin 1999, exposé au Conseil de sécurité un concept d'opération préliminaire pour l'organisation globale de la présence civile sous l'autorité de la MINUK. Le 25 juillet 1999, le représentant spécial du Secrétaire général a promulgué le règlement n° 1999/1 de la MINUK, réputé être entré en vigueur le 10 juin 1999, date d'adoption de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Selon ce règlement, «tous les pouvoirs législatifs et exécutifs afférents au Kosovo, y compris l'administration de l'ordre judiciaire», étaient dévolus à la MINUK et exercés par le représentant spécial. Pris conjointement, la résolution 1244 (1999) et le règlement n° 1999/1 de la MINUK ont par conséquent eu pour effet de se substituer à l'ordre juridique qui était alors en vigueur sur le territoire du Kosovo et d'établir une administration internationale de ce territoire. Dès lors, le déploiement de présences civiles et de sécurité au Kosovo en vertu de la résolution 1244 (1999) doit être considéré comme une mesure exceptionnelle concernant les aspects civils, politiques et de sécurité, et visant à répondre à la crise dont ce territoire était le théâtre en 1999.

98. Deuxièmement, la solution énoncée dans la résolution 1244 (1999), à savoir la mise en place d'une administration territoriale internationale et intérimaire, visait des objectifs humanitaires. Elle devait être un moyen de stabiliser le Kosovo et de rétablir les bases de l'ordre public dans une zone en crise. Cela ressort de la résolution 1244 (1999) elle-même, qui, au deuxième alinéa de son préambule, rappelle la résolution 1239 du Conseil de sécurité, adoptée le 14 mai 1999, dans laquelle celui-ci s'était déclaré «gravement préoccupé par la catastrophe humanitaire qui sévi[ssait] au

444 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

in and around Kosovo". The priorities which are identified in paragraph 11 of resolution 1244 (1999) were elaborated further in the so-called "four pillars" relating to the governance of Kosovo described in the Report of the Secretary-General of 12 June 1999 (paragraph 60 above). By placing an emphasis on these "four pillars", namely, interim civil administration, humanitarian affairs, institution building and reconstruction, and by assigning responsibility for these core components to different international organizations and agencies, resolution 1244 (1999) was clearly intended to bring about stabilization and reconstruction. The interim administration in Kosovo was designed to suspend temporarily Serbia's exercise of its authority flowing from its continuing sovereignty over the territory of Kosovo. The purpose of the legal régime established under resolution 1244 (1999) was to establish, organize and oversee the development of local institutions of self-government in Kosovo under the aegis of the interim international presence.

99. Thirdly, resolution 1244 (1999) clearly establishes an interim régime; it cannot be understood as putting in place a permanent institutional framework in the territory of Kosovo. This resolution mandated UNMIK merely to facilitate the desired negotiated solution for Kosovo's future status, without prejudging the outcome of the negotiating process.

100. The Court thus concludes that the object and purpose of resolution 1244 (1999) was to establish a temporary, exceptional legal régime which, save to the extent that it expressly preserved it, superseded the Serbian legal order and which aimed at the stabilization of Kosovo, and that it was designed to do so on an interim basis.

2. *The question whether the declaration of independence is in accordance with Security Council resolution 1244 (1999) and the measures adopted thereunder*

101. The Court will now turn to the question whether Security Council resolution 1244 (1999), or the measures adopted thereunder, introduces a specific prohibition on issuing a declaration of independence, applicable to those who adopted the declaration of independence of 17 February 2008. In order to answer this question, it is first necessary, as explained in paragraph 52 above, for the Court to determine precisely who issued that declaration.

(a) *The identity of the authors of the declaration of independence*

102. The Court needs to determine whether the declaration of independence of 17 February 2008 was an act of the "Assembly of Kosovo", one of the Provisional Institutions of Self-Government, established under

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 444

Kosovo ... et aux alentours». Les priorités énoncées au paragraphe 11 de la résolution 1244 (1999) ont été définies de façon plus détaillée dans les «quatre piliers» relatifs à la gestion des affaires publiques du Kosovo présentés dans le rapport du Secrétaire général du 12 juin 1999 (paragraphe 60 ci-dessus). En mettant l'accent sur ces «quatre piliers» — à savoir l'administration civile intérimaire, les affaires humanitaires, le renforcement des institutions et la reconstruction — et en en confiant la responsabilité à différentes organisations et institutions internationales, la résolution 1244 (1999) avait clairement pour objet de faciliter la stabilisation et la reconstruction. La mise en place de l'administration intérimaire au Kosovo visait à suspendre temporairement l'exercice par la Serbie des pouvoirs découlant de la souveraineté dont elle demeurerait titulaire sur le territoire du Kosovo. Le régime juridique établi par la résolution 1244 (1999) avait pour but d'engager, d'organiser et de superviser la création des institutions d'administration autonome locales du Kosovo sous les auspices de la présence internationale intérimaire.

99. Troisièmement, la résolution 1244 (1999) établit clairement un régime intérimaire; elle ne saurait être considérée comme instaurant un cadre institutionnel permanent sur le territoire du Kosovo. Par cette résolution la MINUK était simplement chargée de faciliter la solution négociée recherchée pour le statut futur du Kosovo, sans préjuger du résultat du processus de négociation.

100. La Cour conclut donc que l'objet et le but de la résolution 1244 (1999) étaient d'établir un régime juridique temporaire de caractère exceptionnel qui s'est substitué, sauf lorsqu'il l'a expressément conservé, à l'ordre juridique serbe et visait à stabiliser le Kosovo; ce régime était censé s'appliquer à titre transitoire.

2. *Question de la conformité de la déclaration d'indépendance à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et aux mesures adoptées en vertu de celle-ci*

101. La Cour examinera à présent la question de savoir si la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ou les mesures adoptées en vertu de celle-ci, ont eu pour effet de créer une interdiction spécifique de toute déclaration d'indépendance, interdiction qui serait applicable à ceux qui ont adopté la déclaration d'indépendance du 17 février 2008. Pour répondre à cette question, la Cour doit, ainsi qu'exposé au paragraphe 52 ci-dessus, commencer par déterminer précisément de qui émane cette déclaration.

a) *L'identité des auteurs de la déclaration d'indépendance*

102. La Cour doit déterminer si la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 constituait un acte de l'«Assemblée du Kosovo» en tant qu'institution provisoire d'administration autonome établie conformé-

445 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Chapter 9 of the Constitutional Framework, or whether those who adopted the declaration were acting in a different capacity.

103. The Court notes that different views have been expressed regarding this question. On the one hand, it has been suggested in the proceedings before the Court that the meeting in which the declaration was adopted was a session of the Assembly of Kosovo, operating as a Provisional Institution of Self-Government within the limits of the Constitutional Framework. Other participants have observed that both the language of the document and the circumstances under which it was adopted clearly indicate that the declaration of 17 February 2008 was not the work of the Provisional Institutions of Self-Government and did not take effect within the legal framework created for the Government of Kosovo during the interim phase.

104. The Court notes that, when opening the meeting of 17 February 2008 at which the declaration of independence was adopted, the President of the Assembly and the Prime Minister of Kosovo made reference to the Assembly of Kosovo and the Constitutional Framework. The Court considers, however, that the declaration of independence must be seen in its larger context, taking into account the events preceding its adoption, notably relating to the so-called “final status process” (see paragraphs 64 to 73). Security Council resolution 1244 (1999) was mostly concerned with setting up an interim framework of self-government for Kosovo (see paragraph 58 above). Although, at the time of the adoption of the resolution, it was expected that the final status of Kosovo would flow from, and be developed within, the framework set up by the resolution, the specific contours, let alone the outcome, of the final status process were left open by Security Council resolution 1244 (1999). Accordingly, its paragraph 11, especially in its subparagraphs (*d*), (*e*) and (*f*), deals with final status issues only in so far as it is made part of UNMIK’s responsibilities to “[f]acilitat[e] a political process designed to determine Kosovo’s future status, taking into account the Rambouillet accords” and “[i]n a final stage, [to oversee] the transfer of authority from Kosovo’s provisional institutions to institutions established under a political settlement”.

105. The declaration of independence reflects the awareness of its authors that the final status negotiations had failed and that a critical moment for the future of Kosovo had been reached. The preamble of the declaration refers to the “years of internationally-sponsored negotiations between Belgrade and Pristina over the question of our future political status” and expressly puts the declaration in the context of the failure of the final status negotiations, inasmuch as it states that “no mutually-acceptable status outcome was possible” (tenth and eleventh preambular paragraphs). Proceeding from there, the authors of the declaration of independence emphasize their determination to “resolve” the status of Kosovo and to give the people of Kosovo “clarity about their future”

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 445

ment au chapitre 9 du cadre constitutionnel, ou si ceux qui ont adopté cette déclaration agissaient en une autre qualité.

103. La Cour note que des vues différentes ont été exprimées à ce sujet. D'une part, il a été avancé dans le cadre de la procédure devant la Cour que la réunion au cours de laquelle la déclaration avait été adoptée était une séance de l'Assemblée du Kosovo, siégeant en tant qu'institution provisoire d'administration autonome dans les limites du cadre constitutionnel. Pour d'autres participants, en revanche, tant le libellé du document que les circonstances de son adoption indiquent clairement que la déclaration du 17 février 2008 n'était pas l'œuvre des institutions provisoires d'administration autonome et qu'elle n'a pas pris effet dans le cadre juridique créé aux fins de l'administration du Kosovo pendant la période intérimaire.

104. La Cour relève que, lorsqu'ils ont ouvert la réunion du 17 février 2008 à laquelle la déclaration d'indépendance a été adoptée, le président de l'Assemblée et le premier ministre du Kosovo ont fait référence à l'Assemblée du Kosovo et au cadre constitutionnel. La Cour estime cependant que la déclaration d'indépendance doit être envisagée dans son contexte plus général, compte tenu des événements qui ont précédé son adoption, en particulier ceux liés à ce qu'il est convenu d'appeler le «processus de détermination du statut final» (voir paragraphes 64 à 73). La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité visait surtout à mettre en place un cadre provisoire pour l'administration autonome du Kosovo (voir paragraphe 58 ci-dessus). Si, lors de l'adoption de la résolution, la conviction prévalait que le statut final du Kosovo découlerait du cadre institutionnel établi par celle-ci et serait élaboré dans ce cadre, les contours précis et, *a fortiori*, l'issue du processus de détermination du statut final furent laissés en suspens dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Ainsi, le paragraphe 11 de la résolution, tout particulièrement dans ses alinéas *d)*, *e)* et *f)*, ne traite-t-il de questions liées au statut final que dans la mesure où il inscrit au nombre des responsabilités de la MINUK celles de «[f]aciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des accords de Rambouillet» et, «[à] un stade final, [de] superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique».

105. Il ressort de la déclaration d'indépendance que ses auteurs avaient pris conscience de l'échec des négociations relatives au statut final et du tournant décisif auquel se trouvait le Kosovo. Dans son préambule, la déclaration fait référence aux «années de négociations sous l'égide de la communauté internationale entre Belgrade et Pristina sur la question [du] futur statut politique [du Kosovo]» et s'inscrit expressément dans le contexte de l'échec des négociations sur le statut final puisque, y est-il indiqué, «aucun accord n'[a] pu être trouvé concernant un statut acceptable pour les deux parties» (dixième et onzième alinéas du préambule). Partant de là, les auteurs de la déclaration d'indépendance soulignent qu'ils sont résolus à «trouver un règlement» à la question du statut du

446 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

(thirteenth preambular paragraph). This language indicates that the authors of the declaration did not seek to act within the standard framework of interim self-administration of Kosovo, but aimed at establishing Kosovo “as an independent and sovereign State” (para. 1). The declaration of independence, therefore, was not intended by those who adopted it to take effect within the legal order created for the interim phase, nor was it capable of doing so. On the contrary, the Court considers that the authors of that declaration did not act, or intend to act, in the capacity of an institution created by and empowered to act within that legal order but, rather, set out to adopt a measure the significance and effects of which would lie outside that order.

106. This conclusion is reinforced by the fact that the authors of the declaration undertook to fulfil the international obligations of Kosovo, notably those created for Kosovo by UNMIK (para. 9), and expressly and solemnly declared Kosovo to be bound vis-à-vis third States by the commitments made in the declaration (para. 12). By contrast, under the régime of the Constitutional Framework, all matters relating to the management of the external relations of Kosovo were the exclusive prerogative of the Special Representative of the Secretary-General:

- “(m) concluding agreements with states and international organizations in all matters within the scope of UNSCR 1244 (1999);
- (n) overseeing the fulfilment of commitments in international agreements entered into on behalf of UNMIK;
- (o) external relations, including with States and international organizations . . .” (Chap. 8.1 of the Constitutional Framework, “Powers and Responsibilities Reserved to the SRSG”),

with the Special Representative of the Secretary-General only consulting and co-operating with the Provisional Institutions of Self-Government in these matters.

107. Certain features of the text of the declaration and the circumstances of its adoption also point to the same conclusion. Nowhere in the original Albanian text of the declaration (which is the sole authentic text) is any reference made to the declaration being the work of the Assembly of Kosovo. The words “Assembly of Kosovo” appear at the head of the declaration only in the English and French translations contained in the dossier submitted on behalf of the Secretary-General. The language used in the declaration differs from that employed in acts of the Assembly of Kosovo in that the first paragraph commences with the phrase “We, the democratically-elected leaders of our people . . .”, whereas acts of the Assembly of Kosovo employ the third person singular.

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 446

Kosovo et à donner au peuple kosovar «une vision claire de son avenir» (treizième alinéa du préambule). Les termes utilisés indiquent que les auteurs de la déclaration n'entendaient pas agir dans le cadre normal du régime intérimaire d'administration autonome du Kosovo mais voulaient faire de ce dernier un «Etat souverain et indépendant» (*ibid.*, par. 1). La déclaration d'indépendance n'était donc pas destinée, dans l'esprit de ceux qui l'ont adoptée, à prendre effet au sein de l'ordre juridique instauré aux fins de la phase intérimaire — chose qui, d'ailleurs, aurait été impossible. Au contraire, la Cour considère que les auteurs de cette déclaration n'ont pas agi, et n'ont pas entendu agir, en qualité d'institution née de cet ordre juridique et habilitée à exercer ses fonctions dans ce cadre, mais qu'ils ont décidé d'adopter une mesure dont l'importance et les effets iraient au-delà.

106. Cette conclusion est renforcée par le fait que les auteurs de la déclaration se sont engagés à assumer les obligations internationales du Kosovo, notamment celles auxquelles la MINUK avait souscrit en son nom (*ibid.*, par. 9), et qu'ils ont expressément et solennellement affirmé que le Kosovo serait lié, envers les Etats tiers, par les engagements pris dans la déclaration (*ibid.*, par. 12). Or, selon le régime établi par le cadre constitutionnel, toutes les questions touchant à la direction des relations extérieures du Kosovo relevaient exclusivement du représentant spécial du Secrétaire général:

- «m) conclusion d'accords avec les Etats et les organisations internationales dans tous les domaines relevant de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité;
- n) contrôle du respect des engagements pris dans le cadre d'accords internationaux conclus au nom de la MINUK;
- o) relations extérieures, notamment avec les Etats et les organisations internationales ...» (chapitre 8.1 du cadre constitutionnel, intitulé «Pouvoirs et attributions réservés au représentant spécial du Secrétaire général»),

le représentant spécial du Secrétaire général se bornant à tenir des consultations et à coopérer avec les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo dans ces domaines.

107. Certaines particularités du texte de la déclaration et les circonstances dans lesquelles celle-ci a été adoptée militent également en faveur de cette conclusion. Dans le texte original albanais (qui constitue le seul texte faisant foi), il n'est indiqué nulle part que la déclaration émane de l'Assemblée du Kosovo. L'expression «Assemblée du Kosovo» n'apparaît en tête de la déclaration que dans les traductions française et anglaise contenues dans le dossier déposé au nom du Secrétaire général. Les termes employés dans la déclaration, dont le premier paragraphe commence par «Nous, dirigeants démocratiquement élus de notre peuple», diffèrent de ceux qui sont utilisés dans les actes adoptés par l'Assemblée du Kosovo, où la troisième personne du singulier est d'usage.

447 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Moreover, the procedure employed in relation to the declaration differed from that employed by the Assembly of Kosovo for the adoption of legislation. In particular, the declaration was signed by all those present when it was adopted, including the President of Kosovo, who (as noted in paragraph 76 above) was not a member of the Assembly of Kosovo. In fact, the self-reference of the persons adopting the declaration of independence as “the democratically-elected leaders of our people” immediately precedes the actual declaration of independence within the text (“hereby declare Kosovo to be an independent and sovereign State”; para. 1). It is also noticeable that the declaration was not forwarded to the Special Representative of the Secretary-General for publication in the Official Gazette.

108. The reaction of the Special Representative of the Secretary-General to the declaration of independence is also of some significance. The Constitutional Framework gave the Special Representative power to oversee and, in certain circumstances, annul the acts of the Provisional Institutions of Self-Government. On previous occasions, in particular in the period between 2002 and 2005, when the Assembly of Kosovo took initiatives to promote the independence of Kosovo, the Special Representative had qualified a number of acts as being incompatible with the Constitutional Framework on the grounds that they were deemed to be “beyond the scope of [the Assembly’s] competencies” (United Nations dossier No. 189, 7 February 2003) and therefore outside the powers of the Assembly of Kosovo.

The silence of the Special Representative of the Secretary-General in the face of the declaration of independence of 17 February 2008 suggests that he did not consider that the declaration was an act of the Provisional Institutions of Self-Government designed to take effect within the legal order for the supervision of which he was responsible. As the practice shows, he would have been under a duty to take action with regard to acts of the Assembly of Kosovo which he considered to be *ultra vires*.

The Court accepts that the Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, submitted to the Security Council on 28 March 2008, stated that “the Assembly of Kosovo held a session during which it adopted a ‘declaration of independence’, declaring Kosovo an independent and sovereign State” (United Nations doc. S/2008/211, para. 3). This was the normal periodic report on UNMIK activities, the purpose of which was to inform the Security Council about developments in Kosovo; it was not intended as a legal analysis of the declaration or the capacity in which those who adopted it had acted.

109. The Court thus arrives at the conclusion that, taking all factors together, the authors of the declaration of independence of 17 February 2008 did not act as one of the Provisional Institutions of Self-Government within the Constitutional Framework, but rather as persons who

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 447

En outre, la procédure suivie à l'égard de la déclaration diffèrait de celle utilisée par l'Assemblée du Kosovo pour l'adoption des textes législatifs. En particulier, lorsqu'elle a été adoptée, la déclaration a été signée par l'ensemble des personnes présentes, y compris le président du Kosovo, qui (ainsi qu'indiqué au paragraphe 76 ci-dessus) n'était pas membre de l'Assemblée du Kosovo. En fait, le passage dans lequel les personnes ayant adopté la déclaration d'indépendance se présentent elles-mêmes comme les « dirigeants démocratiquement élus [du] peuple » précède immédiatement la déclaration d'indépendance dans le corps du texte (« déclarons par la présente que le Kosovo est un Etat souverain et indépendant »; par. 1). Il convient également de noter que la déclaration n'a pas été transmise au représentant spécial du Secrétaire général pour publication au Journal officiel.

108. La réaction du représentant spécial du Secrétaire général à la déclaration d'indépendance n'est pas non plus dénuée d'intérêt. Le cadre constitutionnel confèrait à celui-ci le pouvoir de superviser et, dans certaines circonstances, d'annuler les actes des institutions provisoires d'administration autonome. Par le passé, en particulier entre 2002 et 2005, période pendant laquelle l'Assemblée du Kosovo avait pris certaines initiatives en faveur de l'indépendance du Kosovo, le représentant spécial avait jugé plusieurs actes incompatibles avec le cadre constitutionnel au motif qu'ils « dépass[aient] le champ de compétences [de l'Assemblée] » (dossier déposé par l'Organisation des Nations Unies, pièce n° 189, 7 février 2003) et excédaient donc les pouvoirs de l'Assemblée du Kosovo.

Le silence du représentant spécial du Secrétaire général face à la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 semble indiquer que celui-ci ne la considérait pas comme un acte des institutions provisoires d'administration autonome censé prendre effet dans le cadre de l'ordre juridique dont la supervision lui incombait. Il ressort de la pratique du représentant spécial qu'il aurait été de son devoir d'agir à l'encontre d'actes de l'Assemblée du Kosovo qui constituaient, selon lui, un excès de pouvoir.

La Cour reconnaît que, dans son rapport sur la mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo soumis au Conseil de sécurité le 28 mars 2008, le Secrétaire général indiquait que, « [l]ors d'une séance..., l'Assemblée du Kosovo a[vait] adopté une « déclaration d'indépendance » proclamant le Kosovo Etat indépendant et souverain » (Nations Unies, doc. S/2008/211, par. 3). Il s'agissait du rapport périodique normal consacré aux activités de la MINUK, dont le but était de tenir le Conseil de sécurité informé de l'évolution de la situation au Kosovo; ce rapport n'était pas censé constituer une analyse juridique de la déclaration ou de la qualité en laquelle avaient agi ceux qui l'avaient adoptée.

109. L'ensemble de ces éléments amène ainsi la Cour à conclure que la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'est pas le fait de l'Assemblée du Kosovo en tant qu'institution provisoire d'administration autonome agissant dans les limites du cadre constitutionnel, mais

448 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

acted together in their capacity as representatives of the people of Kosovo outside the framework of the interim administration.

- (b) *The question whether the authors of the declaration of independence acted in violation of Security Council resolution 1244 (1999) or the measures adopted thereunder*

110. Having established the identity of the authors of the declaration of independence, the Court turns to the question whether their act in promulgating the declaration was contrary to any prohibition contained in Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework adopted thereunder.

111. The Court recalls that this question has been a matter of controversy in the present proceedings. Some participants to the proceedings have contended that the declaration of independence of 17 February 2008 was a unilateral attempt to bring to an end the international presence established by Security Council resolution 1244 (1999), a result which it is said could only be effectuated by a decision of the Security Council itself. It has also been argued that a permanent settlement for Kosovo could only be achieved either by agreement of all parties involved (notably including the consent of the Republic of Serbia) or by a specific Security Council resolution endorsing a specific final status for Kosovo, as provided for in the Guiding Principles of the Contact Group. According to this view, the unilateral action on the part of the authors of the declaration of independence cannot be reconciled with Security Council resolution 1244 (1999) and thus constitutes a violation of that resolution.

112. Other participants have submitted to the Court that Security Council resolution 1244 (1999) did not prevent or exclude the possibility of Kosovo's independence. They argued that the resolution only regulates the interim administration of Kosovo, but not its final or permanent status. In particular, the argument was put forward that Security Council resolution 1244 (1999) does not create obligations under international law prohibiting the issuance of a declaration of independence or making it invalid, and does not make the authors of the declaration of independence its addressees. According to this position, if the Security Council had wanted to preclude a declaration of independence, it would have done so in clear and unequivocal terms in the text of the resolution, as it did in resolution 787 (1992) concerning the Republika Srpska. In addition, it was argued that the references, in the annexes of Security Council resolution 1244 (1999), to the Rambouillet accords and thus indirectly to the "will of the people" (see Chapter 8.3 of the Rambouillet accords) of Kosovo, support the view that Security Council resolution 1244 (1999) not only did not oppose the declaration of independence, but indeed contemplated it. Other participants contended that at least once the negoti-

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 448

est celui de personnes ayant agi de concert en leur qualité de représentants du peuple du Kosovo, en dehors du cadre de l'administration intérimaire.

- b) *La question de la violation éventuelle par les auteurs de la déclaration d'indépendance de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ou des mesures adoptées en vertu de celle-ci*

110. Ayant établi l'identité des auteurs de la déclaration d'indépendance, la Cour en vient à la question de savoir si, en prononçant la déclaration, ceux-ci sont allés à l'encontre d'une éventuelle interdiction contenue dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ou dans le cadre constitutionnel adopté en vertu de celle-ci.

111. La Cour rappelle que cette question a donné matière à controverse durant la présente procédure. Certains participants à celle-ci ont affirmé que la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 constituait une tentative unilatérale de mettre un terme à la présence internationale établie par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ce que seule permettrait une décision du Conseil de sécurité lui-même. Il a également été soutenu qu'un règlement définitif de la question du statut du Kosovo ne pouvait être obtenu que par le moyen soit d'un accord de toutes les parties prenantes (c'est-à-dire, notamment, avec le consentement de la République de Serbie), soit d'une résolution expresse du Conseil de sécurité entérinant un statut final spécifique pour le Kosovo, ainsi qu'il est prévu dans les principes directeurs du groupe de contact. Selon ce point de vue, l'action unilatérale des auteurs de la déclaration d'indépendance serait inconciliable avec la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et constituerait donc une violation de celle-ci.

112. D'autres participants ont soutenu devant la Cour que la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité n'interdisait pas l'indépendance du Kosovo et n'en excluait pas la possibilité. Ils ont affirmé que la résolution régissait uniquement l'administration intérimaire du Kosovo, mais non le statut final ou permanent de ce dernier. En particulier, a-t-il été avancé, la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ne créerait pas, en droit international, d'obligations faisant obstacle à une déclaration d'indépendance ou frappant une telle déclaration de nullité, et elle ne s'adresserait pas aux auteurs de la déclaration d'indépendance. Selon ce point de vue, si le Conseil de sécurité avait voulu exclure la possibilité d'une déclaration d'indépendance, il l'aurait indiqué en des termes clairs et dénués d'ambiguïté dans le texte de la résolution, comme il l'avait fait dans la résolution 787 (1992) concernant la Republika Srpska. En outre, il a été soutenu que les références, dans les annexes de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, aux accords de Rambouillet et donc indirectement à la «volonté du peuple» du Kosovo (voir le chapitre 8.3 des accords de Rambouillet) étayaient l'idée que, dans sa résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité non seulement n'était pas hostile à la déclaration d'indépendance,

449 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

ating process had been exhausted, Security Council resolution 1244 (1999) was no longer an obstacle to a declaration of independence.

*

113. The question whether resolution 1244 (1999) prohibits the authors of the declaration of 17 February 2008 from declaring independence from the Republic of Serbia can only be answered through a careful reading of this resolution (see paras. 94 *et seq.*).

114. First, the Court observes that Security Council resolution 1244 (1999) was essentially designed to create an interim régime for Kosovo, with a view to channelling the long-term political process to establish its final status. The resolution did not contain any provision dealing with the final status of Kosovo or with the conditions for its achievement.

In this regard the Court notes that contemporaneous practice of the Security Council shows that in situations where the Security Council has decided to establish restrictive conditions for the permanent status of a territory, those conditions are specified in the relevant resolution. For example, although the factual circumstances differed from the situation in Kosovo, only 19 days after the adoption of resolution 1244 (1999), the Security Council, in its resolution 1251 of 29 June 1999, reaffirmed its position that a “Cyprus settlement must be based on a State of Cyprus with a single sovereignty and international personality and a single citizenship, with its independence and territorial integrity safeguarded” (para. 11). The Security Council thus set out the specific conditions relating to the permanent status of Cyprus.

By contrast, under the terms of resolution 1244 (1999) the Security Council did not reserve for itself the final determination of the situation in Kosovo and remained silent on the conditions for the final status of Kosovo.

Resolution 1244 (1999) thus does not preclude the issuance of the declaration of independence of 17 February 2008 because the two instruments operate on a different level: unlike resolution 1244 (1999), the declaration of independence is an attempt to determine finally the status of Kosovo.

115. Secondly, turning to the question of the addressees of Security Council resolution 1244 (1999), as described above (see paragraph 58), it sets out a general framework for the “deployment in Kosovo, under United Nations auspices, of international civil and security presences” (para. 5). It is mostly concerned with creating obligations and authorizations for United Nations Member States as well as for organs of the United Nations such as the Secretary-General and his Special Representative (see notably paras. 3, 5, 6, 7, 9, 10 and 11 of Security Council resolution 1244 (1999)). The only point at which resolution 1244 (1999)

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 449

mais allait même jusqu'à l'envisager. D'autres participants ont soutenu que, une fois épuisée la voie des négociations, la résolution 1244 (1999) ne faisait plus obstacle à une déclaration d'indépendance.

*

113. La réponse à la question de savoir si la résolution 1244 (1999) interdisait aux auteurs de la déclaration du 17 février 2008 de proclamer l'indépendance du Kosovo vis-à-vis de la République de Serbie passe nécessairement par une lecture attentive de cette résolution (voir par. 94 et suiv.).

114. En premier lieu, la Cour fait observer que la résolution 1244 (1999) visait essentiellement à instaurer un régime intérimaire pour le Kosovo, en vue d'encadrer le processus politique destiné à établir, à long terme, le statut final de celui-ci. Cette résolution ne contenait aucune disposition concernant le statut final du Kosovo ou les conditions auxquelles ce statut devait satisfaire.

A cet égard, la Cour relève que, au vu de la pratique suivie à l'époque par le Conseil de sécurité, lorsque celui-ci décidait de fixer des conditions restrictives quant au statut permanent d'un territoire, ces conditions étaient précisées dans la résolution pertinente. Dans le cas de Chypre, par exemple, même si les circonstances factuelles étaient différentes de celles du Kosovo, le Conseil a, dans sa résolution 1251 du 29 juin 1999 — soit dix-neuf jours seulement après l'adoption de la résolution 1244 (1999) —, réaffirmé sa position selon laquelle «le règlement du problème de Chypre d[evait] être fondé sur un Etat de Chypre doté d'une souveraineté, d'une personnalité internationale et d'une citoyenneté uniques, son indépendance et son intégrité territoriale étant garanties» (par. 11). Le Conseil de sécurité a de la sorte énoncé les conditions spécifiques relatives au statut permanent de Chypre.

Le libellé de la résolution 1244 (1999) montre en revanche que le Conseil de sécurité ne s'est pas réservé le règlement définitif de la situation au Kosovo, et il est resté silencieux sur les conditions du statut final.

La résolution 1244 (1999) n'excluait donc pas l'adoption de la déclaration d'indépendance du 17 février 2008, ces deux textes étant de nature différente: contrairement à la résolution 1244 (1999), la déclaration d'indépendance constitue une tentative de déterminer définitivement le statut du Kosovo.

115. En second lieu, pour en venir à la question des destinataires de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, celle-ci, comme indiqué plus haut (voir paragraphe 58), établit un cadre général pour le «déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité» (par. 5). Elle vise principalement à imposer certaines obligations et à conférer certaines autorisations aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'à des organes de l'Organisation tels que le Secrétaire général et son représentant spécial (voir, notamment, les paragraphes 3, 5, 6, 7, 9, 10 et 11 de

450 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

expressly mentions other actors relates to the Security Council's demand, on the one hand, "that the KLA and other armed Kosovo Albanian groups end immediately all offensive actions and comply with the requirements for demilitarization" (para. 15) and, on the other hand, for the "full co-operation by all concerned, including the international security presence, with the International Tribunal for the former Yugoslavia" (para. 14). There is no indication, in the text of Security Council resolution 1244 (1999), that the Security Council intended to impose, beyond that, a specific obligation to act or a prohibition from acting, addressed to such other actors.

116. The Court recalls in this regard that it has not been uncommon for the Security Council to make demands on actors other than United Nations Member States and inter-governmental organizations. More specifically, a number of Security Council resolutions adopted on the subject of Kosovo prior to Security Council resolution 1244 (1999) contained demands addressed *eo nomine* to the Kosovo Albanian leadership. For example, resolution 1160 (1998) "[c]all[ed] upon the authorities in Belgrade and the leadership of the Kosovar Albanian community urgently to enter without preconditions into a meaningful dialogue on political status issues" (resolution 1160 (1998), para. 4; emphasis added). Resolution 1199 (1998) included four separate demands on the Kosovo Albanian leadership, i.e., improving the humanitarian situation, entering into a dialogue with the Federal Republic of Yugoslavia, pursuing their goals by peaceful means only, and co-operating fully with the Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (resolution 1199 (1998), paras. 2, 3, 6 and 13). Resolution 1203 (1998) "[d]emand[ed] . . . that the Kosovo Albanian leadership and all other elements of the Kosovo Albanian community comply fully and swiftly with resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998) and co-operate fully with the OSCE Verification Mission in Kosovo" (resolution 1203 (1998), para. 4). The same resolution also called upon the "Kosovo Albanian leadership to enter immediately into a meaningful dialogue without preconditions and with international involvement, and to a clear timetable, leading to an end of the crisis and to a negotiated political solution to the issue of Kosovo"; demanded that "the Kosovo Albanian leadership and all others concerned respect the freedom of movement of the OSCE Verification Mission and other international personnel"; "[i]nsist[ed] that the Kosovo Albanian leadership condemn all terrorist actions"; and demanded that the Kosovo Albanian leadership "co-operate with international efforts to improve the humanitarian situation and to avert the impending humanitarian catastrophe" (resolution 1203 (1998), paras. 5, 6, 10 and 11).

117. Such reference to the Kosovo Albanian leadership or other actors, notwithstanding the somewhat general reference to "all concerned"

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 450

la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité). La résolution 1244 (1999) ne fait expressément mention d'autres acteurs que lorsque le Conseil de sécurité exige, d'une part, «que l'ALK et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo mettent immédiatement fin à toutes opérations offensives et satisfassent aux exigences en matière de démilitarisation» (par. 15) et que, d'autre part, «tous les intéressés, y compris la présence internationale de sécurité, apportent leur entière coopération au Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie» (par. 14). Cette résolution n'indique nullement que le Conseil de sécurité ait entendu imposer en sus une obligation ou une interdiction d'agir spécifique à ces autres acteurs.

116. La Cour rappelle à cet égard qu'il est arrivé que le Conseil de sécurité formule certaines exigences à l'intention d'acteurs autres que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales. Plus particulièrement, un certain nombre de résolutions du Conseil de sécurité adoptées au sujet du Kosovo avant la résolution 1244 (1999) contenaient des exigences nommément adressées aux dirigeants albanais du Kosovo. Dans la résolution 1160 (1998), par exemple, il était «[d]emand[é] aux autorités de Belgrade *et aux dirigeants de la communauté albanaise kosovare* d'engager sans délai et sans conditions préalables un dialogue constructif sur les questions touchant le statut politique» (résolution 1160 (1998), par. 4; les italiques sont de la Cour). La résolution 1199 (1998) énonçait quatre exigences distinctes à l'adresse des autorités albanaises du Kosovo, les engageant à améliorer la situation humanitaire, à nouer un dialogue avec la République fédérale de Yougoslavie, à poursuivre leurs objectifs uniquement par des moyens pacifiques et à coopérer pleinement avec le procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (résolution 1199 (1998), par. 2, 3, 6 et 13). Dans la résolution 1203 (1998), le Conseil de sécurité «[e]xige[ait] ... que les dirigeants albanais du Kosovo et tous les autres éléments de la communauté albanaise du Kosovo respectent strictement et rapidement les résolutions 1160 (1998) et 1199 (1998), et coopèrent pleinement avec la Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo» (résolution 1203 (1998), par. 4). Il y invitait également les «dirigeants albanais du Kosovo [à] engage[r] immédiatement, sans condition et selon un calendrier précis, un dialogue constructif avec une présence internationale, en vue de mettre fin à la crise et de parvenir à un règlement politique négocié de la question du Kosovo»; il exigeait que «les dirigeants albanais du Kosovo et toutes les autres parties intéressées respectent la liberté de circulation des membres de la Mission de vérification de l'OSCE et des autres membres du personnel international», «[d]emand[ait] instamment aux dirigeants albanais du Kosovo de condamner tous les actes de terrorisme» et les sommait de «coopérer à la réalisation des efforts déployés à l'échelon international pour améliorer la situation humanitaire et pour prévenir la catastrophe humanitaire imminente» (résolution 1203 (1998), par. 5, 6, 10 et 11).

117. Une telle référence aux dirigeants albanais du Kosovo ou à d'autres acteurs, nonobstant celle, relativement générale, à «tous les inté-

451 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

(para. 14), is missing from the text of Security Council resolution 1244 (1999). When interpreting Security Council resolutions, the Court must establish, on a case-by-case basis, considering all relevant circumstances, for whom the Security Council intended to create binding legal obligations. The language used by the resolution may serve as an important indicator in this regard. The approach taken by the Court with regard to the binding effect of Security Council resolutions in general is, *mutatis mutandis*, also relevant here. In this context, the Court recalls its previous statement that:

“The language of a resolution of the Security Council should be carefully analysed before a conclusion can be made as to its binding effect. In view of the nature of the powers under Article 25, the question whether they have been in fact exercised is to be determined in each case, having regard to the terms of the resolution to be interpreted, the discussions leading to it, the Charter provisions invoked and, in general, all circumstances that might assist in determining the legal consequences of the resolution of the Security Council.” (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1971*, p. 53, para. 114.)

118. Bearing this in mind, the Court cannot accept the argument that Security Council resolution 1244 (1999) contains a prohibition, binding on the authors of the declaration of independence, against declaring independence; nor can such a prohibition be derived from the language of the resolution understood in its context and considering its object and purpose. The language of Security Council resolution 1244 (1999) is at best ambiguous in this regard. The object and purpose of the resolution, as has been explained in detail (see paragraphs 96 to 100), is the establishment of an interim administration for Kosovo, without making any definitive determination on final status issues. The text of the resolution explains that the

“main responsibilities of the international civil presence will include . . . [o]rganizing and overseeing the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government *pending a political settlement*” (para. 11 (*c*) of the resolution; emphasis added).

The phrase “political settlement”, often cited in the present proceedings, does not modify this conclusion. First, that reference is made within the context of enumerating the responsibilities of the international civil presence, i.e., the Special Representative of the Secretary-General in Kosovo and UNMIK, and not of other actors. Secondly, as the diverging views presented to the Court on this matter illustrate, the term “political settlement” is subject to various interpretations. The Court therefore con-

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 451

ressés» (par. 14), ne se retrouve pas dans le texte de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Lorsqu'elle interprète des résolutions du Conseil de sécurité, la Cour doit identifier, au cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes, les destinataires à l'égard desquels le Conseil de sécurité a voulu créer des obligations juridiques contraignantes. Les termes utilisés dans la résolution peuvent être riches d'enseignements à cet égard. La position adoptée par la Cour au sujet de l'effet obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité en général est, *mutatis mutandis*, également pertinente en l'espèce. La Cour rappelle ce qu'elle a déclaré à ce propos :

«Il faut soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire. Etant donné le caractère des pouvoirs découlant de l'article 25, il convient de déterminer dans chaque cas si ces pouvoirs ont été en fait exercés, compte tenu des termes de la résolution à interpréter, des débats qui ont précédé son adoption, des dispositions de la Charte invoquées et en général de tous les éléments qui pourraient aider à préciser les conséquences juridiques de la résolution du Conseil de sécurité.» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 53, par. 114.*)

118. Ces considérations à l'esprit, la Cour ne peut retenir l'argument selon lequel la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité contiendrait l'interdiction, liant les auteurs de la déclaration d'indépendance, de faire une telle déclaration ; pareille interdiction ne peut non plus être inférée du texte de la résolution, lu dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but. Le libellé de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité est, au mieux, ambigu à cet égard. L'objet et le but de la résolution consistent, ainsi que cela a été exposé de manière détaillée (voir paragraphes 96 à 100), à mettre en place une administration intérimaire au Kosovo, sans prendre aucune décision définitive quant aux questions relatives au statut final. Il est précisé dans la résolution que les

«principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes : ... [o]rganiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique *en attendant un règlement politique*» (résolution, par. 11, al. c) ; les italiques sont de la Cour).

L'expression «règlement politique», qui a souvent été reprise dans la présente procédure, ne change rien à cette conclusion. Premièrement, cette référence s'inscrit dans le cadre d'une énumération des responsabilités incombant à la présence civile internationale, à savoir le représentant spécial du Secrétaire général pour le Kosovo et la MINUK, et à personne d'autre. Deuxièmement, comme en témoignent les vues divergentes qui ont été exposées devant la Cour sur ce point, l'expression «règlement poli-

452 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

cludes that this part of Security Council resolution 1244 (1999) cannot be construed to include a prohibition, addressed in particular to the authors of the declaration of 17 February 2008, against declaring independence.

119. The Court accordingly finds that Security Council resolution 1244 (1999) did not bar the authors of the declaration of 17 February 2008 from issuing a declaration of independence from the Republic of Serbia. Hence, the declaration of independence did not violate Security Council resolution 1244 (1999).

*

120. The Court therefore turns to the question whether the declaration of independence of 17 February 2008 has violated the Constitutional Framework established under the auspices of UNMIK. Chapter 5 of the Constitutional Framework determines the powers of the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo. It was argued by a number of States which participated in the proceedings before the Court that the promulgation of a declaration of independence is an act outside the powers of the Provisional Institutions of Self-Government as set out in the Constitutional Framework.

121. The Court has already held, however (see paragraphs 102 to 109 above), that the declaration of independence of 17 February 2008 was not issued by the Provisional Institutions of Self-Government, nor was it an act intended to take effect, or actually taking effect, within the legal order in which those Provisional Institutions operated. It follows that the authors of the declaration of independence were not bound by the framework of powers and responsibilities established to govern the conduct of the Provisional Institutions of Self-Government. Accordingly, the Court finds that the declaration of independence did not violate the Constitutional Framework.

* * *

V. GENERAL CONCLUSION

122. The Court has concluded above that the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law.

* * *

123. For these reasons,

THE COURT,

(1) Unanimously,

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 452

tique» peut s'interpréter de diverses manières. Selon la Cour, cette partie de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ne peut donc pas être interprétée comme comportant une interdiction de déclarer l'indépendance applicable en particulier aux auteurs de la déclaration du 17 février 2008.

119. La Cour conclut dès lors que la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ne faisait pas obstacle à ce que les auteurs de la déclaration du 17 février 2008 proclament l'indépendance du Kosovo vis-à-vis de la République de Serbie. Partant, la déclaration d'indépendance n'a pas violé la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

*

120. La Cour en vient donc à la question de savoir si la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 a violé le cadre constitutionnel établi sous les auspices de la MINUK. Le chapitre 5 du cadre constitutionnel définit les pouvoirs des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo. Plusieurs des Etats qui ont participé à la présente procédure ont soutenu que l'adoption d'une déclaration d'indépendance était un acte qui excédait les pouvoirs de ces institutions tels que définis dans le cadre constitutionnel.

121. Toutefois, la Cour a d'ores et déjà conclu (voir paragraphes 102 à 109 ci-dessus) que la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'émanait pas des institutions provisoires d'administration autonome, et qu'il ne s'agissait pas non plus d'un acte destiné à prendre effet, ou ayant effectivement pris effet, dans le cadre de l'ordre juridique au sein duquel celles-ci agissaient. Il s'ensuit que les auteurs de la déclaration d'indépendance n'étaient pas liés par le cadre qui visait à régir, en définissant leurs pouvoirs et responsabilités, la conduite des institutions provisoires d'administration autonome. En conséquence, la Cour conclut que la déclaration d'indépendance n'a pas violé le cadre constitutionnel.

* * *

V. CONCLUSION GÉNÉRALE

122. La Cour a conclu ci-dessus que l'adoption de la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'a violé ni le droit international général, ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ni le cadre constitutionnel. En conséquence, l'adoption de ladite déclaration n'a violé aucune règle applicable du droit international.

* * *

123. Par ces motifs,

La COUR,

1) A l'unanimité,

453 UNILATERAL DECLARATION OF INDEPENDENCE (ADVISORY OPINION)

Finds that it has jurisdiction to give the advisory opinion requested;

(2) By nine votes to five,

Decides to comply with the request for an advisory opinion;

IN FAVOUR: *President* Owada; *Judges* Al-Khasawneh, Buergenthal, Simma, Abraham, Sepúlveda-Amor, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood;

AGAINST: *Vice-President* Tomka; *Judges* Koroma, Keith, Bennouna, Skotnikov;

(3) By ten votes to four,

Is of the opinion that the declaration of independence of Kosovo adopted on 17 February 2008 did not violate international law.

IN FAVOUR: *President* Owada; *Judges* Al-Khasawneh, Buergenthal, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood;

AGAINST: *Vice-President* Tomka; *Judges* Koroma, Bennouna, Skotnikov.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-second day of July, two thousand and ten, in two copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the other transmitted to the Secretary-General of the United Nations.

(*Signed*) Hisashi OWADA,
President.

(*Signed*) Philippe COUVREUR,
Registrar.

Vice-President TOMKA appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court; Judge KOROMA appends a dissenting opinion to the Advisory Opinion of the Court; Judge SIMMA appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court; Judges KEITH and SEPÚLVEDA-AMOR append separate opinions to the Advisory Opinion of the Court; Judges BENNOUNA and SKOTNIKOV append dissenting opinions to the Advisory Opinion of the Court; Judges CANÇADO TRINDADE and YUSUF append separate opinions to the Advisory Opinion of the Court.

(*Initialled*) H.O.

(*Initialled*) Ph.C.

DÉCLARATION UNILATÉRALE D'INDÉPENDANCE (AVIS CONSULTATIF) 453

Dit qu'elle est compétente pour répondre à la demande d'avis consultatif;

2) Par neuf voix contre cinq,

Décide de donner suite à la demande d'avis consultatif;

POUR : M. Owada, *président*; MM. Al-Khasawneh, Buergenthal, Simma, Abraham, Sepúlveda-Amor, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, *juges*;

CONTRE : M. Tomka, *vice-président* ; MM. Koroma, Keith, Bennouna, Skotnikov, *juges*;

3) Par dix voix contre quatre,

Est d'avis que la déclaration d'indépendance du Kosovo adoptée le 17 février 2008 n'a pas violé le droit international.

POUR : M. Owada, *président*; MM. Al-Khasawneh, Buergenthal, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood, *juges*;

CONTRE : M. Tomka, *vice-président*; MM. Koroma, Bennouna, Skotnikov, *juges*.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt-deux juillet deux mille dix, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et l'autre sera transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le président,

(*Signé*) Hisashi OWADA.

Le greffier,

(*Signé*) Philippe COUVREUR.

M. le juge TOMKA, vice-président, joint une déclaration à l'avis consultatif; M. le juge KOROMA joint à l'avis consultatif l'exposé de son opinion dissidente; M. le juge SIMMA joint une déclaration à l'avis consultatif; MM. les juges KEITH et SEPÚLVEDA-AMOR joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion individuelle; MM. les juges BENNOUNA et SKOTNIKOV joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion dissidente; MM. les juges CANÇADO TRINDADE et YUSUF joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion individuelle.

(*Paraphé*) H.O.

(*Paraphé*) Ph.C.