http://revel.unice.fr



Pour citer cet article :

Jacques Aben,
" Le Kosovo 20 ans après, ou comment finir une guerre sans avoir la paix ",
, , , ,
mis en ligne le 21 juin 2019.
URL : http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2005

Voir l'article en ligne

AVERTISSEMENT

Les publications du site REVEL sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Conditions d'utilisation - respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle

L'accès aux références bibliographiques et au texte intégral, aux outils de recherche ou au feuilletage de l'ensemble des revues est libre, cependant article, recension et autre contribution sont couvertes par le droit d'auteur et sont la propriété de leurs auteurs.

Les utilisateurs doivent toujours associer à toute unité documentaire les éléments bibliographiques permettant de l'identifier correctement et notamment toujours faire mention du nom de l'auteur, du titre de l'article, de la revue et du site Revel. Ces mentions apparaissent sur la page de garde des documents sauvegardés sur les postes des utilisateurs ou imprimés par leur soin.

L'université de Nice-Sophia Antipolis est l'éditeur du portail REVEL@Nice et à ce titre détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation du site.
L'exploitation du site à des fins commerciales ou publicitaires est interdite ainsi que toute diffusion massive du contenu ou modification des données sans l'accord des auteurs et de l'équipe Revel.

REVEL revues électronique de l'UNS - plate-forme pepiniere

Le Kosovo 20 ans après, ou comment finir une guerre sans avoir la paix

Jacques Aben

Professeur émérite à l'Université de Montpellier Equipe Crises, Université Paul Valéry

Il y a 20 ans, après deux ans de guerre, et avec l'aide de l'Otan, la population albanaise du Kosovo a réussi à se libérer de la tutelle serbe. Le vote de la résolution 1244 par le Conseil de sécurité, le 10 juin 1999 a pu faire penser que « La paix commence » entre les deux belligérants. En fait ce qui a commencé pour le Kosovo, c'est une reconstruction institutionnelle autant que matérielle, sous l'égide de la communauté internationale, qui a progressivement transformé une province autonome en un État indépendant. Mais elle ne l'a pas amené à la paix, si par ce mot on entend la fin du contentieux avec la Serbie. Pour autant, tout espoir d'y parvenir n'est pas exclu, puisque l'Union européenne souhaite la paix et a probablement les moyens de la rendre incontournable à terme.

20 years ago, after a two-years war, the Albanian people of Kosovo succeeded to escape from the Serbian control. The vote of resolution 1244 by the Security Council on 10 June 1999 could suggest that "Peace begins" between both belligerents. In fact, what has begun for Kosovo is an institutional as well as material reconstruction, that has progressively transformed an autonomous province into an independent state. But it did not resulted in peace, if by this word one understands the end of the dispute with Serbia. Nevertheless, peace is not out of reach, because the European Union wants it, and has probably the means to make it inescapable eventually.

I. Introduction

Le 11 juin 1999, le journal Le Monde pouvait titrer : « Kosovo : la paix commence ». Il faisait allusion à la signature de l'accord de Kumanovo, marquant l'acceptation par le président de la République de Serbie, Slobodan Milošević, des conditions imposées par le Secrétaire général de l'OTAN pour ordonner l'arrêt des bombardements sur la Serbie et le Monténégro, qui duraient depuis 78 jours.

Presque vingt années plus tard, le 10 septembre 2018, on pouvait lire dans ce même journal : « Le président serbe enterre un accord avec le Kosovo ». Même si ce titre en dit déjà long, il peut être utilement complété par cet autre, affiché sur le site touteleurope.eu le 11 septembre 2018 : « Réviser les frontières pour faire la paix : mission impossible pour le Kosovo et la Serbie ? ».

Ainsi vingt ans après, la paix serait toujours commencée, mais ne serait pas « finie ». Ce constat pose un certain nombre de questions. La première, d'ordre sémantique porte sur le mot « paix » employé ici dans le contexte des relations internationales, et sur son antonyme

principal dans ce cas : « guerre »[1], et elle est de vérifier, même *pro forma*, si le Kosovo et la Serbie ont bien connu ce qu'il est convenu d'appeler une « guerre ». La question suivante consiste à rechercher les dispositions qui ont été prises, s'il y en a eu, pour que la suspension d'armes aboutisse tôt ou tard à la paix. Et enfin il restera à savoir ce qu'est cette question des territoires, sur laquelle la paix achoppe.

II. De la crise à la guerre (1986-1999)

Le Kosovo, la République de Serbie, et à travers cette dernière la République socialiste fédérative de Yougoslavie, ont connu maintes crises depuis 1945, à commencer par la sortie de la guerre elle-même, et la renaissance de la Yougoslavie. En effet, d'une part, cette dernière a pris la forme d'une république fédérale, afin de reconnaître à chacune des nationalités composant sa population, le droit de disposer d'elle-même, d'autre part elle a dénié ce droit à la nationalité albanaise qui s'est retrouvée éclatée entre deux républiques fédérées : Serbie et Macédoine. Apparemment, les Albanais, et notamment les Kosovars, devaient ce traitement discriminatoire à l'accusation de collaboration avec l'occupant allemand pendant la guerre, et au soupçon de vouloir s'agréger à la république d'Albanie, perçue comme une menace par le reste des Balkans. C'est pourquoi, au moins jusqu'en 1966, cette population a été sous le contrôle étroit de l'*Uprava državne bezbednosti armije* afin d'en prévenir les sursauts ou de les réprimer. Pourtant, le Kosovo[2] lui-même, comme la Voïvodine, foyer hongrois, a bénéficié dès l'origine d'un statut à part, celui de région, avec une simple tolérance de sa spécificité ethnique, ce qui montre les hésitations des fondateurs de la fédération sur la manière de traiter les nationalités. D'ailleurs si le Kosovo n'était qu'une région, et pas une république, il l'était non par rapport à la fédération mais par rapport à la Serbie. En effet, le Kosovo est aussi le berceau de l'identité serbe, puisque c'est là, à Peć qu'a été installé le siège de l'église orthodoxe autocéphale serbe en 1346 ; c'est là aussi, à Kosovo Polje, que le 28 juin 1389, le prince Lazar Hrebeljanović a perdu la vie en tentant d'arrêter l'armée ottomane de Murat 1er. On comprend donc que l'opposition entre un irrédentisme albanais et une légitimité historique serbe ait régulièrement conduit à des crises, dont la violence est allée croissant. A chaque récidive, le pouvoir yougoslave, plutôt que le pouvoir serbe, a fait des concessions aux Kosovars albanais. En 1966, il a transformé leur région en province (de la Serbie, évidemment), avec représentation au sein de la toute nouvelle Chambre des nationalités, au même niveau que les républiques. Après les émeutes sanglantes de 1968 et un long processus législatif puis constitutionnel, il devient en 1974 « province autonome de Kosovo et Metohija », avec sa langue, son drapeau, son hymne, son gouvernement, sa cour constitutionnelle et ses organes de justice.

Cette avancée à la fois remarquable et inachevée, puisque le Kosovo ne devenait pas une république de plein exercice, n'empêchera pas, ou provoquera, l'aggravation des manifestations estudiantines de mars 1981 et leur transformation en revendication nationaliste, très sévèrement réprimée : 11 morts, des dizaines de blessés et l'instauration de l'état d'urgence.

Mais la marche vers la guerre commencera plus tard, concomitamment avec l'arrivée de

[1] C'est le point de vue de cnrtl.fr qui indique en premier sens du mot paix : « situation d'un peuple d'un pays d'un état qui n'est pas en guerre » ; c'était indiscutablement aussi celui de Léon Tolstoï ([*La*] *Guerre et* [*la*] *Paix*, 1865-1869) et, avant lui, de Joseph Proudhon (*La Guerre et la Paix*, 1861). Dans un tel florilège il ne serait pas mauvais de citer aussi Raymond Aron (« Paix impossible, guerre improbable », in *Le Grand Schisme*, 1948).

[2] Ou plutôt le Kosmet, diminutif de Kosovo et Metohija, des noms de deux régions formant ce territoire.

Slobodan Milošević à la tête du Præsidium du Comité central de la Ligue des communistes de Serbie en 1986. En effet c'est cette même année, le 24 septembre, qu'un mémorandum confidentiel de l'académie des sciences de Yougoslavie, dont on ne sait s'il est apocryphe ou non, traitant de la crise que traverse alors la Yougoslavie, est rendu public par le journal *Vecernje Novosti*. Il dénonce un « processus […] orienté vers la destruction totale de l'unité nationale du peuple serbe »[3], et un « génocide physique, politique, juridique, culturel […] » conduit au moins depuis 1982 à l'encontre des Serbes du Kosovo. Comme si le peuple serbe n'attendait que cela, il se retrouve immédiatement et massivement dans les rues de Belgrade, pour réclamer l'abrogation de la constitution de 1974 et la fin de l'autonomie du Kosovo. Il ne faudra qu'une trentaine de mois de pourrissement pour que, le 25 mars 1989, en pleine grève générale des Albanais du Kosovo, le parlement de la province vote « spontanément » une telle réforme, et que le parlement de Belgrade lui emboite le pas le 28, ramenant le Kosovo à son statut d'avant 1968. Et comme si cela ne suffisait pas, Milošević viendra narguer les Albanais, et les autres non-Serbes de Yougoslavie, à Kosovo Polje, le 28 juin, prenant prétexte de la célébration du 600e anniversaire de la fameuse bataille, pour annoncer « nous sommes de nouveau plongés dans des batailles, et confrontés à des luttes à venir »[4].

La réaction immédiate des Kosovars albanais a été violente, mais la répression serbe l'a été tout autant : 90 morts entre janvier et février 1990. Au lieu de tenter de chercher une accalmie, Milošević, président de la république de Serbie depuis le 8 mai 1989, s'est lancé dans une « serbisation » forcenée du Kosovo : licenciement des travailleurs albanais des entreprises publiques, exclusion des étudiants albanais de l'université, incitation à l'émigration albanaise, immigration organisée de travailleurs serbes, destruction de mosquées, construction massive d'églises orthodoxes « politiques »…

Si la guerre n'a pas commencé à ce moment-là, c'est qu'il faut du temps pour construire une armée de libération : *l'Ushtaria Çlirimtare e Kosovës* (UÇK) n'aurait été créée qu'en 1991, par la « génération de 1981 » [5]. Et il faut encore plus de temps pour la doter d'équipements adaptés et en faire un outil militaire efficace. Dans l'entretemps, rien ne s'opposait donc à la volonté d'Ibrahim Rugova, « le Gandhi des Balkans »[6], d'éviter la violence et d'organiser une défense passive de l'identité albanaise. C'est donc cette voie pacifique qui l'a temporairement emporté avec la mise en place d'une vie politique et d'une vie culturelle albanaises souterraines : élection d'un parlement et d'un président, création d'un système d'enseignement supérieur autant que secondaire… Pour autant cette passivité n'a pas empêché la commission d'exactions par les forces de sécurité, comme en témoigne, avec toute la prudence de la diplomatie, un rapport de Sir Nigel Rodley, remis en 1997 à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : « *By letter dated 11 April 1995 the Special Rapporteur informed the Government that he had received reports indicating that the practice of torture and ill-treatment of ethnic Albanians in Kosovo by police officers, as described in his letter of 21 July 1994 (…), was continuing* »[7].

Le constat de l'inefficacité de la posture pacifique d'une part, la preuve par l'accord de Dayton de l'efficacité de la posture violente d'autre part, et sans doute une préparation de

---

[3] Diane Masson, « La Serbie depuis la mort de Tito : recomposition/décomposition ? », *Regard sur l'est*, 1er septembre 2000.

[4] Traduction de son fameux discours, http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/serbie-montenegro-Hist.htm

[5] Qui avaient organisé les manifestations sanglantes d'avril 1981, Jean-Arnault Dérens, op. cit., p.257. Il n'est pas impossible que les services de renseignement occidentaux aient eu quelque chose à voir dans cette création, si l'on en croit par exemple Roger Fallgot : « How Germany Backed KLA », *The European*, 21-27 septembre 1998, p. 21-27 (cité par matthiaskuentzel.de/contents/germany-and-the-kosovo), mais d'autres sources aussi.

[6] Marc Semo « Le grand retour du « Gandhi des Balkans », *Libération*, 30 octobre 2000.

[7] http://hrlibrary.umn.edu/commission/96TORAD1.htm, paragraphe 818, sqq.

l'UÇK jugée suffisante par ses chefs, ont conduit au déclenchement des hostilités dès le début de 1997, à partir de la Drenica, dans le nord-ouest de la province, traditionnel bastion de résistance : attaques de postes de police, embuscades, barrages de contrôle des routes…

Certes cette pratique de « petite guerre »[8] qui a surpris les autorités serbes et yougoslaves, a eu un succès temporaire permettant aux insurgés de contrôler une part croissance du territoire de la province. Mais face à des soldats ou policiers de métier, équipés d'un matériel lourd, et n'ayant aucune limite humanitaire à respecter, l'UÇK a vite dû reculer, au point de perdre la quasi totalité du terrain gagné. Le moment le plus symbolique de ce repli aura été, le 5 mars 1998, la prise de vive force par les troupes paramilitaires serbes, du fortin improvisé où s'était barricadé le clan Jashari, autour de son patriarche, Shaban, et surtout du fils aîné de celui-ci, Adem, qui par sa mort, deviendra le héros tutélaire de la résistance albanaise au Kosovo[9]. Après deux jours de combats, on comptera 53 morts albanais, y compris des enfants.

Pour autant, cette lutte de libération ne cessera pas, l'UÇK s'aguerrissant au fur et à mesure des combats, modifiant sa tactique en mesurant ses échecs, se renforçant du retour de nombreux exilés et des subsides apportés par la diaspora albanaise. Ceci n'empêchera pas, ou provoquera, bien d'autres massacres, dont le plus connu est sans doute celui de Račak, le 15 janvier 1999, bien qu'il ait provoqué *seulement* 45 morts ; mais des morts à très haute valeur symbolique puisque victimes supposées d'exécutions extra judiciaires.

Il est donc compréhensible que ce massacre ait constitué le point de départ de la séquence d'évènements ayant finalement conduit, d'une manière que certains ont qualifiée de préméditée, à la reddition du pouvoir serbe le 9 juin 1999 : les pourparlers de Rambouillet d'abord, du 6 février au 18 mars, et l'intervention aérienne de l'Otan, entre le 23 mars et le 9 juin 1999 : « 78 jours d'angoisse et de terreur » selon les mots choisis par une adolescente albanaise pour son « journal de guerre ».

Dès le début de l'année 1997, le territoire du Kosovo connaissait au moins une insurrection armée, en passe de donner lieu à un conflit armé non international. Mais dès ce moment-là aussi, la communauté internationale s'est progressivement mobilisée pour tenter d'y mettre un terme[10].

La première manifestation de cette mobilisation est venue d'une institution informelle, le « Groupe de contact pour les Balkans », créé en 1994, en lien avec la guerre en Bosnie, pour constituer un forum permettant l'échange d'informations et la coordination des stratégies diplomatiques de ses membres[11] : l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, le Royaume Uni et la Fédération de Russie, auxquels s'est jointe l'Italie dans le cadre de la crise kosovare. L'influence d'une telle structure en matière de résolution d'une crise internationale, venait de la présomption que la présence de la Russie en son sein empêcherait toute décision conduisant à l'emploi de la force hors d'une résolution du Conseil de Sécurité[12]. Or, le 24 juillet 1997, ce groupe « a marqué sa forte préoccupation à propos des évènements se déroulant au Kosovo et appelé les parties à un dialogue pacifique ». C'est ce que l'on peut appeler de la diplomatie verbale, seulement verbale, mais à ce moment-là il était naturel qu'aucun Etat ne soit disposé à venir s'ingérer dans les affaires d'un Etat souverain. Néanmoins, entre le 8 et le 25 mars

[8] Sandrine Picaud-Monnerat, « La réflexion sur la petite guerre à l'orée du XIXe siècle : l'exemple de Clausewitz (1810-1812) », *Stratégique*, n°97-98, 2009, pp. 123-147.

[9] Au point que l'aéroport international de Pristina porte aujourd'hui son nom.

[10] A propos de la séquence de vingt mois qui s'ensuivra, un esprit chagrin pourrait parler d'un vrai scénario de série B.

[11] Christoph Schwegmann, « The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure », Paris, Western European Union, The Institute for Security Studies, *Occasional paper* n°16, 2000, p.2.

[12] Idem, ibidem.

1998, sans doute du fait de la nette aggravation de la situation sur le terrain, ce groupe produisit un projet de règlement du conflit sur la base de deux principes : maintien de l'intégrité territoriale de la République Fédérale de Yougoslavie mais octroi au Kosovo de son autonomie au sein de la fédération et d'une significative capacité d'auto-administration. Le groupe souhaitait en outre qu'un embargo soit mis en place sur les livraisons d'armes aux deux parties.

Selon une mécanique bien huilée, le Conseil de Sécurité pouvait se réunir le 31 mars, délibérer sur la base du chapitre VII de la Charte, et livrer sa résolution 1160 (1998) « sur le Kosovo », par laquelle il reprenait exactement les préconisations du Groupe de contact. Il se félicitait en outre qu'un accord avait été trouvé le 23 mars, pour la mise en œuvre d'un accord Milošević-Rugova de 1996, grâce auquel les étudiants albanais allaient pouvoir revenir à l'université dont ils avaient été chassés dans le cadre de la politique de serbisation à outrance du début des années 1990. A ce propos, il est intéressant de remarquer cet avertissement dans le texte : « [le Conseil] exprime sa détermination à prendre des mesures si l'une des parties bloque la mise en œuvre de l'accord ». En d'autres termes, même la Russie aurait été prête à envisager une forme de coercition dans l'hypothèse où son allié serbe n'aurait pas respecté ce fameux accord.

Pour autant, ces gestes, ou gesticulations, de la communauté internationale, initiés par ses membres les plus puissants, n'ont pas eu d'effet significatif sur le niveau de la violence, notamment parce que Belgrade souhaitait reprendre au cours de l'été suivant, le terrain pris par l'UÇK. Il y avait donc place pour une « diplomatie du muscle », même si elle est, par principe, contraire au droit international qui, étant fondé sur « l'égalité souveraine » des Etats, ne peut tolérer la menace d'agression, plus qu'il tolère l'agression elle-même[13]. C'est ainsi que l'OTAN a lancé, le 15 juin, avec juste un préavis de quatre jours, un exercice militaire conjoint : « *Determined Falcon 98* » couvrant simultanément la Macédoine, la Croatie et la mer Adriatique. Et ce n'est pas parce que l'OTAN n'était pas du tout prête à employer la force contre la Yougoslavie, qu'elle devait s'interdire de lui montrer qu'elle en avait la capacité immédiate.

Il est intéressant de constater que le lendemain même, Slobodan Milošević, après avoir rencontré Boris Ieltsine, s'est dit prêt à reprendre des négociations avec Ibrahim Rugova et à retirer ses troupes « en fonction de l'arrêt de l'activité terroriste ».

Quoi qu'il en soit de l'efficacité de ce type de diplomatie musclée, le fait est que des pourparlers pouvaient commencer dès le début de septembre 1998, à l'invitation de l'ambassadeur américain en Macédoine, Christopher Hill, qui ont abouti assez rapidement à un accord restituant au Kosovo sa pleine autonomie, mais repoussant à trois ans toute décision sur le statut définitif de cette province. Le simple fait que ce codicille particulier soit exprimé, pouvait donner l'impression que, dans l'esprit des autorités yougoslaves, un vrai choix existait entre le statut de simple province autonome de 1974, et celui de république de plein exercice, qui aurait mis le Kosovo au même niveau que la Serbie et le Monténégro dans l'organisation de la République fédérale de Yougoslavie - sauf, bien sûr, à soupçonner qu'il s'agisse d'un pur procédé dilatoire.

Au même moment, Richard Holbrooke, un « simple citoyen »[14] américain, recevait un mandat du président des Etats-Unis, William Clinton, et parallèlement du Groupe de contact, pour ouvrir des pourparlers personnels avec Slobodan Milošević, dans le cadre d'une gestion informelle de la crise, et tenter de lui prouver qu'il avait toutes les raisons d'accepter un compromis.

Afin de ne pas relâcher la pression sur les autorités yougoslaves, un nouvel exercice de

[13] Charte des Nations-Unies, article 2 §4.

[14] En réalité un diplomate de métier avec 35 ans d'expérience à ce moment-là, mais mis en disponibilité pour les besoins de la mission.

l'Otan, *Cooperative Best Effort 98*, était organisé, du 11 au 18 septembre, sur le champ de manœuvre de Krivolak, en Macédoine, soit à un peu plus de 100 km du poste frontière kosovar de Đeneral Janković. Si l'on en avait douté, l'OTAN montrait sa capacité d'envoyer une force d'interposition au Kosovo, avec un préavis très bref.

C'était alors au tour du Conseil de Sécurité « profondément préoccupé par le flot de réfugiés [kosovars albanais] en Albanie du nord, Bosnie et Herzégovine et autres pays d'Europe […] comme conséquence d'un usage systématique de la violence au Kosovo, par les forces de sécurité serbes et par l'armée yougoslave », de revenir en lice avec un projet de résolution 1199, qui sera voté le 23 septembre. Le fait nouveau est que le conseil rappelle à la Yougoslavie les engagements pris par son président le 16 juin, lui « ordonne » de retirer ses forces de sécurité « utilisées pour la répression des civils », et lui demande d'accepter la présence de missions de contrôle sur le territoire du Kosovo.

La période de trois semaines qui suit est extrêmement tendue, car il apparaît vite que Milošević ne fait rien pour se soumettre à la résolution 1199 (1998), malgré les explications et les menaces que lui formule Holbrooke entre le 5 et le 13 octobre. Lassés, les membres occidentaux du Groupe de contact commencent à exprimer le souhait que la menace de frappes aériennes soit officiellement brandie, provoquant inévitablement le raidissement de la partie russe. Finalement, le 13 octobre, le Conseil de l'Atlantique donne l'ordre d'activation des moyens aériens de l'Alliance. Le même jour, par une surprenante coïncidence, Holbrooke obtient l'acceptation par Milošević de toutes les demandes des Nations Unies : retrait des forces militaires et de police, retour des réfugiés, facilitation du travail des organisations humanitaires, acceptation d'un contrôle international du respect des résolutions du Conseil de Sécurité. En outre Milošević s'engage à ce qu'un règlement politique soit trouvé au plus tard le 2 novembre 1998.

Il en résulte la signature, le 16 octobre, d'un accord entre la Yougoslavie et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) permettant à celle-ci d'envoyer au Kosovo une mission de vérification civile. De même, un accord est passé le 15 octobre avec l'OTAN pour que les avions de l'organisation puissent compléter la vérification - et accessoirement faire tous les repérages nécessaires à la préparation d'une campagne de bombardement.

Le 24 octobre, dans une résolution 1203 (1998), le Conseil de Sécurité pouvait se féliciter de ces résultats et intimer à la Yougoslavie de tenir ses engagements et notamment celui d'atteindre un accord sur le statut futur du Kosovo pour le 2 novembre suivant. A cet effet, l'ambassadeur Christopher Hill a repris sa médiation entre les négociateurs Albanais et Serbes, mais le 7 décembre, soit cinq semaines après la date fatidique, il fait un constat d'échec et met fin aux négociations. Cet échec et la forte tension qui prévaut sur le terrain conduit l'OTAN à envisager que la sécurité des vérificateurs de l'OSCE pourrait bien ne plus être assurée par la partie yougoslave. S'appuyant sur la résolution 1203 (1998), qui prévoit la possibilité de conduire « des actions » en cas d'urgence, l'organisation crée une « force d'extraction », ou ExFor, de 2300 militaires, qui pourra en outre servir d'échelon précurseur d'une éventuelle force d'interposition. Elle se met en place en Macédoine à partir du 10 décembre 1998.

C'est dans ce contexte qu'une unité de vérification de l'OSCE va découvrir, le 16 janvier, les 45 corps de citoyens kosovars albanais tués à bout portant. Pour le chef de la mission de vérification, William Walker, il s'agit d'un crime de guerre perpétré par les forces serbes[15]. C'est ce que l'on peut appeler « le massacre de trop » et pour d'autres « le massacre qui arrive à point nommé ». Quoi qu'il en soit, le 29 janvier, le Groupe de Contact retrouve son

[15] On se doute que sur un sujet aussi délicat, les avis peuvent diverger, dès lors que les autorités serbes nient, évidemment, toute responsabilité et dénoncent une manœuvre d'intoxication de l'UÇK.

unanimité pour organiser une session de pourparlers d'une semaine, destinée à mettre fin à la crise, et il « convoque » les deux parties à Rambouillet, le 6 février.

D'une semaine, la session va s'étirer jusqu'au 23 février et aboutir à un premier échec, parce que le texte proposé à la signature comporte un chapitre 7 dans lequel on peut lire : « *The United Nations Security Council is invited to pass a resolution under Chapter VII of the Charter endorsing and adopting the arrangements set forth in this Chapter, including the establishment of a multinational military implementation force in Kosovo. The Parties invite NATO to constitute and lead a military force to help ensure compliance with the provisions of this Chapter. They also reaffirm the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY)* »[16]. Pour la partie serbe, l'imposition d'une présence militaire est incompatible avec la souveraineté de la Serbie. Une nouvelle réunion sera convoquée à Paris au Centre des conférences de l'avenue Kléber, du 15 au 19 mars, sans plus de succès. Même Richard Holbrooke ne parvient pas, le 23 mars, à fléchir Slobodan Milošević et déclare que la situation est « plus sombre que jamais »[17].

Pour les pays occidentaux, il ne restait plus que la voie de l'imposition de la paix, licite ou pas. Et licite ou pas, elle n'a provoqué de la part de la Russie que le dépôt d'un projet de résolution la condamnant, qui n'a recueilli que 3 voix contre 12 et n'a donc pas été adopté[18].

Pourtant Boris Ieltsine avait déclaré le 18 février à Bill Clinton : « nous ne vous laisserons pas toucher au Kosovo »[19] : l'OTAN aurait-elle osé attaquer la Serbie si des troupes russes y avaient été cantonnées, si des avions de combat russes avaient garanti la souveraineté de son espace aérien ?

Quoi qu'il en soit, « la diplomatie continue pendant les bombardements » (du 23 mars au 9 juin 1999). Successivement, Carl Bildt, qui avait déjà agi en Bosnie, Martti Ahtisaari, qui est le médiateur de l'Union Européenne et Viktor Tchernomyrdine, ministre des affaires étrangères russe, le seul à pouvoir encore parler utilement à Milošević, entrent en lice. D'une certaine manière, Sergio Vieira de Mello, envoyé spécial de l'ONU, qui déclare le 24 mai 1999, avoir « suffisamment de preuves » de nettoyage ethnique au Kosovo, et Louise Arbour, procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, qui met Milošević en accusation, le 27 mai, pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, font partie de la manœuvre d'ensemble.

En conséquence, le 28 mai, la Yougoslavie dit accepter les principes mis en avant le 6 mai à Petersberg (Allemagne) par le G8, donc en présence d'une délégation russe, pour une solution politique à la crise du Kosovo. Le 3 juin, par la médiation Attisaari-Tchernomyrdine, elle accepte le plan de paix proposé par le Groupe de Contact.

Théoriquement il ne restait plus qu'à régler les problèmes militaires et techniques, tâche naturellement confiée à des militaires : le lieutenant-général Jackson, représentant l'OTAN, et le colonel-général Marjanovic, chef d'état-major adjoint de l'armée yougoslave, réunis en Macédoine, d'abord au poste frontière de Blace le 5 juin, puis sous une tente de la base aérienne française de Kumanovo, à partir du 6. Ce n'est que le 9 à 22h, après une rupture dramatique le 7, que le général Marjanovic pourra déclarer : « La guerre est finie ! »[20]

---

[16] « Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo" Rambouillet, France - February 23, 1999 », United States Institute of Peace, 23 June 1999, state.gov/www/regions/eur/ksvo_rambouillet_text.html

[17] Cité par Julie Kim, Kosovo Conflict Chronology: September 1998 - March 1999, Congressional Research Service, April 6, 1999, hsdl.org/?view&did=451445

[18] Projet S/1999/328.

[19] liberation.fr/cahier-special/1999/04/23/kosovo-l-entree-en-guerre-le-recit-chronologie_269359

[20] Bruno Philip, « Belgrade a échoué à renégocier les modalités d'application », *Le Monde*, 11 juin 1999

III. L’après-guerre commence

Le 10 juin, le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) adoptait unanimement une résolution 1244 (1999) « sur le Kosovo » marquant la fin du conflit qui avait déchiré ce territoire pendant trois ans. Finalement, la guerre était terminée et il était temps de réunifier la communauté internationale pour essayer de gérer la situation post-conflictuelle, de sorte que le Kosovo puisse être amené vers un état final désiré. Même s’il était trop tôt pour définir précisément un tel état final, le Conseil de Sécurité a essayé de préciser quelques caractéristiques provisoires ou minimales sur la base des résultats des négociations de Rambouillet et des propositions du Groupe de contact : souveraineté et intégrité territoriale de la République Fédérale de Yougoslavie ; autonomie substantielle pour le Kosovo ; droit de toutes les personnes réfugiées ou déplacées de retourner chez elles et toute sécurité.

Ceci étant posé, le Conseil de Sécurité pouvait lister les décisions lançant la gestion post-conflit de la crise du Kosovo, sous l’autorité du Secrétaire Général des Nations Unies. D’un côté, une « présence internationale de sécurité », nommée KFOR, sous l’autorité de l’OTAN, devait dissuader tout retour des hostilités, imposer si nécessaire le cessez-le-feu, démilitariser l’armée de libération du Kosovo et assurer un environnement sûr pour toutes les personnes concernées, depuis les réfugiés et déplacés, jusqu’à la présence internationale civile, en passant par les autres organisations internationales. Et la communauté internationale n’a pas lésiné sur les moyens à confier à la présence de sécurité pour qu’elle exécute efficacement ses missions : pas moins de 50 000 militaires d’au moins 15 nations au début, avec tout l’équipement nécessaire à un engagement de haute intensité.

Parallèlement, une « présence internationale civile » devait être mise en place sous l’autorité d’un Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG), que ce dernier devait désigner en consultation avec le Conseil de Sécurité et avec l’assistance des « organisations internationales représentatives »[21]. La présence civile était appelée « mission intérimaire des Nations Unies pour l’administration du Kosovo (MINUK) ». Deux autres organisations internationales ont offert leur coopération : l’Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et l’Union Européenne. Les principales responsabilités attribuées à elles trois - et à toutes celles acceptant d’offrir leur contribution - était de mettre en place les services administratifs de base, organiser et superviser le développement d’institutions provisoires ; faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo ; soutenir la reconstruction des infrastructures clés et de l’économie.

Les années 1999-2001 au Kosovo donnent globalement l’impression d’un travail législatif intense sur une « table rase », comme en ont connu d’autres pays, après une crise ou une guerre. Le premier acte législatif du RSSG fut de revendiquer pour lui-même « toute autorité législative et exécutive en ce qui concerne le Kosovo, y compris l’administration de la fonction judiciaire »[22]. Dans cette perspective, le RSSG annonça sa compétence de nomination - et de révocation - de « toute personne » et d’administration les biens de la République Fédérative de Yougoslavie ou de la République de Serbie sis au Kosovo, en application des lois existantes et des règlements produits par la MINUK. Mais les lois promulguées avant le 24 mars 1999 (puis avant le 22 mars[23]) - c’est-à-dire avant le début des bombardements de l’OTAN - furent déclarées applicables sous réserve qu’elles ne soient pas incompatibles avec les « normes de droits humains reconnues par la communauté

[21] Le RSSG comme son nom l’indique, agit au nom du Secrétaire Général, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée, et ici elle consiste à mettre en œuvre le volet « présence civile » de la résolution. Règlement 1999/1, p.1.

[22] Règlement 1999/1, 25 juillet 1999.

[23] Règlement 1999/24, 12 décembre 1999.

internationale ». Cette précision pouvait être comprise comme la première touche de l'ébauche de l'état final recherché, et certainement une que personne n'aurait pu oser critiquer.

Pour constituer le personnel de l'administration provisoire, le RSSG pouvait utiliser le vivier des fonctionnaires internationaux, qui sont accoutumés à des déplacements d'un théâtre d'opération à un autre. Mais il était essentiel de recruter aussi du personnel local, pour préparer le développement « d'institutions d'administration autonome », et le transfert de responsabilité à celles-ci « dans l'attente d'un règlement politique ». Il était aussi nécessaire de combler les vides en urgence, et c'est là que la KFOR reparaît. Pendant les premières années de la transition, les unités de coopération civilo-militaire (CIMIC) des contingents nationaux de la KFOR ont fourni des spécialistes d'à peu près tous les domaines administratifs, essentiellement grâce au rappel d'officiers et de sous-officiers de réserve.

L'administration d'un pseudo État a les mêmes besoins institutionnels que celle d'un Etat souverain : au minimum elle nécessite des départements des finances, de la sécurité et de la justice. Mais le travail législatif avait à s'attaquer à toutes sortes de sujets pour rendre la province vraiment autonome. Tout devait être kosovar, au moins provisoirement, et plus du tout serbe ou yougoslave : timbres, documents de voyage, plaques minéralogiques, état civil, etc. En conséquence la MINUK a produit pas moins de 96 règlements en deux ans, et à peu près autant de circulaires pour les mettre en œuvre. Il est tout à fait intéressant de noter que la première institution mise en place par la MINUK a été le service des douanes. Evidemment cette décision était rendue inévitable, parce qu'il était inacceptable d'avoir des douaniers serbes sur les frontières internationales de la Serbie au Kosovo. Mais il était de même inacceptable que la Serbie « stricte » puisse obtenir des revenus pour des biens et services importés au profit du seul Kosovo. Sans doute la décision a-t-elle été prise « à titre provisoire »[24], mais nous savons aujourd'hui que ce provisoire a été définitif.

Sur un plan symbolique, c'était un acte très fort car il faisait naître la notion de frontière internationale du Kosovo, même si cette frontière était légalement celle de la Serbie. Evidemment cela concernait l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM ou FYROM) et l'Albanie, mais aussi n'importe quel pays, par l'intermédiaire des transports aériens ou des transports internationaux routiers (TIR). Par conséquent cela concernait aussi la République Fédérative de Yougoslavie (RFY) et ses deux composantes, Monténégro et Serbie. Evidemment, c'est dans ces deux derniers cas que la décision était la plus difficile à mettre en œuvre. En effet, la réalisation de la frontière fiscale au nord du Kosovo, en zone serbe, a donné lieu répétitivement à des scènes d'hostilité violente : les Kosovars serbes ne supportaient pas, par exemple, que les bureaux de douane soient reconnaissables de sorte que la MINUK a dû retirer les panonceaux « Douanes ». Ensuite, la classification comme exportations, de ventes par des commerçants de Serbie ou du Monténégro à des consommateurs kosovars a dû être négociée laborieusement. Ce n'est qu'en 2001[25] que la RFY a accepté que la « limite administrative » du Kosovo soit considérée comme frontière internationale en matière fiscale.

Néanmoins, la décision d'établir une taxe douanière (10%), une accise (forfaitaire) et une taxe sur les ventes (15%) n'était que la conséquence de la résolution 1244 (1999), créant une administration autonome pour le Kosovo, puisqu'en matière fiscale, le contrôle de l'assiette est le plus haut degré de l'autonomie. Plus concrètement, cet arrangement était le seul possible pour une société complètement fragmentée et une économie à la dérive. Cette assiette est la plus facile à identifier puisque qu'elle doit passer par les bureaux de douane et que sa valeur apparaît nécessairement dans les manifestes de transport. Un autre intérêt est de

[24] Règlement 1999/2, 31 août 1999.

[25] 23 mai 2001 Accord entre FRY et la MINUK, sur les frontières fiscales du Kosovo.

modérer la propension à importer - ce qui est crucial pour une économie incapable d'exporter - du fait de l'accroissement des prix de vente (dans ce cas 26,5% hors accise[26]).

Mais il ne suffit pas d'inventer - plutôt que reprendre, dans ce cas - une assiette de taxe, il faut aussi une administration pour gérer au moins les ressources produites, et parfois aussi le rôle fiscal. Même si, en 1999, la plus grande part des ressources financières nécessaires à la survie du Kosovo venait des donateurs, il fallait que le RSSG crée une institution « responsable de l'administration financière globale du budget du Kosovo et des budgets des communes, qui ensemble forment le budget consolidé du Kosovo »[27]. Ce budget consolidé était non seulement un concept comptable, mais aussi un instrument de politique macroéconomique, parce que le RSSG était l'autorité d'approbation non seulement du budget de la province mais aussi des budgets des communes. Ainsi, à cette époque, il n'y avait pas place pour une décentralisation, parce qu'il était impossible d'accepter l'incohérence des politiques fiscales entre elles. Néanmoins la gestion décentralisée des communes du Kosovo n'a pas été longue à venir : le règlement portant cette réforme a été promulgué le 11 août 2000 (2000/45). En conséquence, l'Autorité Fiscale Centrale (AFC ou CFA) aurait la responsabilité de proposer au RSSG une stratégie sur toutes les ressources publiques, en définissant des assiettes et des taux d'imposition, ainsi que les tarifs des services publics. Cette première stratégie en déterminait une autre sur les dépenses, dépendant des contributions attendues des donateurs internationaux. Généralement ces anticipations ne sont pas complètement incertaines, car durant la phase de transition il existe des conférences de donateurs, donnant au moins une connaissance des contributions promises : « La Commission a confirmé hier [10 juin] qu'elle organisera une conférence internationale des donateurs pour le Kosovo à Bruxelles le 11 juillet, destinée à lever des fonds pour aider l'Etat nouvellement indépendant à construire des institutions démocratiques et pour l'assister sur des projets d'infrastructure et d'éducation » [28].

Ceci étant donné, les autres compétences de l'ACF étaient plus communes, spécialement en tant que département du Trésor, sous l'appellation « Fonds Consolidé du Kosovo ». Cette disposition correspond à un principe général de finances publiques : unicité de caisse pour l'ensemble des ressources financières publiques. Ainsi l'ACF avait la responsabilité d'administrer le compte, ou les comptes, bancaire(s) correspondant(s), même si à ce moment-là il n'existait pas de banque officiellement désignée pour abriter ces comptes.

Finalement l'ACF était un crypto ministère des finances, comprenant au moins un département du budget, un département des impôts et un département du Trésor. Mais la rareté des moyens était la règle, comme le prouve cette précision apparaissant dans le règlement établissant la taxe sur les ventes : « mise en œuvre sous l'autorité supérieure et la supervision de la MINUK par les responsables des douanes, les responsables des impôts, la police et les forces de sécurité et toute autre autorité désignée… ». Peut-on imaginer, dans un pays « normal », les forces armées concernées par la levée des impôts ?

Avec les taxes douanières et les accises, le RSSG avait réalisé prioritairement les réformes les plus urgentes, mais ce système fiscal élémentaire avait à être complété en prenant en considération le spectre de toutes les assiettes fiscales possibles. Et il est intéressant, une fois de plus, de voir ce qu'ont été la logique et les préférences de la MINUK sur une question aussi sensible.

Il y eut d'abord la redéfinition de l'accise par le règlement 2000/2. D'une taxe sur les importations elle est devenue une taxe générale sur « certains biens vendus pour être

[26] Impôt indirect portant sur les objets de consommation, principalement sur les boissons.

[27] Règlement 1999/16, 6 novembre 1999, p.1. Évidemment ce budget ne comprenait pas le budget de la MINUK, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies, et abondé par le budget consolidé de l'ONU.

[28] euractiv.com/section/enlargement/news/eu-donors-conference-to-assist-kosovo-s-first-steps/, 11 juin 2008 mise en oeuvre

consommés au Kosovo », et la base monétaire originelle a été convertie en une base physique (litres, kilogrammes…), certainement pour rendre les contrôles douaniers plus faciles.

Dans le même temps (règlement 2000/3, 22 janvier 2000) une taxe sur les ventes a été introduite sur « les biens vendus au Kosovo », à un taux de 15%.

Le pas suivant (20 mai 2000) est original. Il concerne un impôt sur le revenu présumé, ou « impôt présomptif ». C'est original du fait de l'usage de la présomption pour déterminer le revenu imposable, et parce que c'est un impôt levé seulement sur les activités non salariées, peut-être parce qu'il aurait été difficile de viser l'activité salariée, pour des raisons politiques autant que techniques. Ici, présomptif signifie que sous un certain seuil (15 000 Deutsch Mark[29]) du revenu trimestriel déclaré, l'impôt est forfaitaire (entre 75 et 400 DEM, selon la région et le type d'activité), certainement pour réduire la fraude et le coût de l'imposition. Tout revenu au dessus de ce seuil était imposé au taux de 3%, ou 10% dans le cas des compagnies d'assurance.

Ensuite est venue une taxe « sur les services d'hôtellerie, de restauration et de débit de boissons ». Il pourrait paraître surprenant que dans une telle période ce type d'impôt ait pu intéresser la MINUK. Mais d'abord elle apparaît comme complémentaire de l'impôt présomptif, parce que celui-ci ne concernait pas ces activités spécifiques ; ensuite, dans l'économie kosovare de 1999, la circulation des personnes et la vie sociale devait certainement représenter une création de valeur non négligeable ; et troisièmement il s'agissait peut-être de compenser l'exemption fiscale accordée aux organisations internationales, en taxant une part importante de la consommation de leurs membres.

Le dernier pas a été la taxe à la valeur ajoutée, une taxe à la fois universelle et « made in France », qui devait entrer en vigueur le 1er juillet 2001[30]. Ce pas est important car il marque une rupture avec l'approche exceptionnelle suivie jusque là par la politique fiscale de la MINUK : la TVA est la taxe des Etats « normaux ». Par conséquent il signifiait l'entrée du Kosovo dans l'âge de la maturité, après seulement seize mois d'intense travail législatif et de reconstruction institutionnelle. La conséquence devait être la disparition symétrique des taxes sur les ventes et sur les services d'hôtellerie, restauration et débits de boissons. A ce moment-là, la Banque Mondiale espérait que l'arrivée de la TVA signifierait le retrait des taxes douanières, puisque cette institution travaille à la disparition de tous les droits de douane dans le monde, mais l'ACF a rapidement répondu que dans les pays voisins du Kosovo, des droits de douane existaient et qu'il ne serait pas équitable d'en priver le Kosovo, notamment parce qu'une économie en reconstruction a besoin d'être protégée.

Comme indiqué précédemment, la KFOR avait la responsabilité d'assurer « un environnement sûr » au Kosovo. Parmi les risques menaçant la sécurité, il y avait les forces armées serbes, évidemment, même si la probabilité de leur retour était infinitésimale. Mais il y avait essentiellement les milices armées, présentes sur l'ensemble du territoire du Kosovo et notamment l'Armée de libération du Kosovo, ou UÇK. La responsabilité de sa démilitarisation avait été donnée par le Conseil de Sécurité à la KFOR, seule formation capable d'obtenir ce résultat par la force si nécessaire. Mais l'initiative de lancer le processus appartenait au RSSG, personnifiant les Nations Unies sur le territoire du Kosovo. La solution trouvée par M. Kouchner, le premier RSSG, fut de créer le Corps de protection du Kosovo[31], certainement du fait du caractère symbolique de cette expression. Cette solution avait plusieurs avantages : elle correspondait parfaitement à la mission « organiser et superviser le développement d'institutions provisoires pour un gouvernement démocratique et autonome »

[29] Pour comprendre l'usage de la devise allemande ici, voir plus bas.
[30] Règlement 2001/11, 31 mai 2001
[31] Règlement 1999/8, 20 septembre 1999

donnée par la résolution 1244 (1999)[32]. D'un côté le Kosovo avait besoin d'un service d'urgence et il valait mieux qu'il soit civil ; de l'autre, l'UÇK disposait de troupes entrainées qui devaient être démobilisées et que le marché du travail kosovar ne pouvait absorber.

Non seulement le CPK devait être un corps civil mais en outre il ne devait avoir aucune activité politique. Plus encore, il était interdit à ses membres de détenir des fonctions publiques ou de s'engager dans la vie politique. Donc, si le CPK était un moyen de démilitariser l'UÇK, ses membres restaient contraints par des règles généralement réservées aux militaires.

Finalement, si le CPK était par nature placé sous l'autorité du RSSG, ses consignes opérationnelles lui seraient données par la KFOR. Si l'on ajoute à cela qu'un officier de liaison (français) était affecté par la KFOR auprès du premier commandant du CPK, le général Agim Çeku, il y avait vraiment peu de place pour un comportement insurrectionnel, pour peu que quiconque ait eu une telle intention.

En 2009, ce corps a été dissous et remplacé par la Force de sécurité du Kosovo ou la Force armée du Kosovo (KSF ou KAF), consécutivement à la déclaration d'indépendance du 17 février 2008.

En même temps, parce que la résolution 1244 (1999) avait donné à la MINUK la responsabilité de « maintenir l'ordre public », le RSSG avait à se charger de la sécurité intérieure et ne pouvait pas donner l'impression qu'elle était laissée aux seuls militaires, et sans encadrement légal. C'est la raison pour laquelle son second règlement[33] avait été dédié à la prévention des menaces contre la paix et l'ordre publics, c'est-à-dire « tout acte de nature à compromettre l'Etat de droit, les droits humains, les propriété publique et privée, le libre fonctionnement des institutions publiques ». Aussi les « forces de l'ordre » pouvaient-elles temporairement expulser une personne d'un certain lieu, ou lui interdire l'accès à un lieu, et finalement la placer en détention jusqu'à 12 heures au plus si cela leur paraissait nécessaire.

Au cours de la seconde moitié de 1999, l'expression « forces de l'ordre » désignait d'abord la police militaire et les membres[34] de la mission CIVPOL mentionnée dans l'article 11, al i, de la résolution 1244 (1999) par « le déploiement d'un personnel international de police ». Pour la première fois une mission CIVPOL n'était pas limitée au triptyque « Contrôle-Conseil-Formation » [35] mais pouvait agir directement, simplement parce que le retour de forces de la police de Belgrade était évidemment impensable, et en tout état de cause interdit par l'annexe 2 de la résolution 1244 (1999). Ce même article donnait à la MINUK la responsabilité « d'instituer des forces de police locales », ce qui impliquait de définir un statut, de recruter et de former le personnel. En conséquence une école de police fut créée à Vushtrri-Vučitrn en septembre 1999 avec le soutien de l'OSCE.

La même situation de « table rase » s'est produite à propos de l'institution judiciaire à l'intérieur des frontières du Kosovo. Il n'y a pas d'Etat de droit sans un système judiciaire et le RSSG avait à le créer dès que possible. Donc, dès le 4 septembre 1999, un règlement 1999/5 créait une « Cour d'ultime appel », formée de cinq juges, afin d'améliorer l'administration de la justice et « dans l'attente d'une étude plus approfondie », avec la qualification « ad hoc ». Cette cour devait remplacer la Cour Suprême du Kosovo, s'agissant de l'appel des jugements des cours de districts dans le domaine pénal, et aussi en matière de temps de détention. Le même texte prévoyait la nomination d'un procureur public en chef et d'un procureur public adjoint.

---

[32] Résolution 1244 (1999), p.4

[33] Règlement 1999/2, 12 août 1999

[34] Sur un plan anecdotique, on les appelait « Coca Cola » à cause de la couleur de leur uniforme ou de leurs véhicules.

[35] Edmund G. Primosch, "The Roles of United Nations Civilian Police (Uncivpol) within United Nations Peace-Keeping Operations", *International & Comparative Law Quarterly*, 43, 1994, p. 425–431.

Evidemment les juges et les procureurs avaient à satisfaire des conditions habituelles pour leur nomination, mais parmi celles-ci il y avait : « Ne pas avoir contribué à des actions discriminatoires ni avoir appliqué aucune loi répressive ni avoir mis en œuvre aucune politique dictatoriale […] ». Ceci est typiquement le symptôme qu'une purge était en cours ; comme il est commun dans une situation post-conflictuelle. Par conséquent, deux règlements suivirent immédiatement, « sur la nomination et la révocation de juges et de procureurs » [36].

La construction de l'Etat du Kosovo s'est déroulée jusqu'à aujourd'hui et continuera certainement dans l'avenir. Mais sur ce chemin il s'est trouvé un moment caractéristique représenté par le règlement 2000/1 du 14 janvier 2000 sur la structure commune d'administration intérimaire du Kosovo. C'était la première ébauche d'une future administration kosovare, avec un président, un gouvernement, un parlement, etc. Et il est aisé de comprendre qu'il ait semblé impossible de ne pas aller plus loin et de ne pas déclarer l'indépendance du territoire, plutôt que de revenir dans les limites, physiques et politiques, de la République de Serbie.

Dans l'intense travail législatif de 1999, se trouve une décision très précoce dotée d'une très forte signification politique : le règlement 1999/4 daté du 2 septembre 1999, « sur la monnaie ayant cours au Kosovo », au moins pour les paiements publics[37]. Avec une population kosovare à 90% albanaise, il n'était pas concevable de conserver le dinar serbe. D'un autre côté, même si la participation de l'US Air Force aux bombardements avait été massive - 64% de l'ensemble des missions - les pays européens n'auraient pas apprécié la circulation de dollars des Etats-Unis dans leur zone d'influence. De sorte qu'il n'y avait qu'une solution provisoire, à un moment où l'euro était déjà en perspective, et c'était le Deutschemark, parce que les Albanais avaient déjà choisi cette devise pour mettre à l'abri leurs épargnes. Evidemment, la disparition du Deutschemark et l'arrivée effective de l'euro dans les échanges de l'Union Européenne ont eu pour conséquence que, de 2002 à aujourd'hui, le Kosovo aura été un membre invité au sein de la zone euro (et le Monténégro un passager clandestin toléré). Si l'on ajoute que « Le Kosovo a clairement une perspective européenne comme partie de la grande région balkanique occidentale » [38], il apparaît qu'il continuera d'utiliser l'euro comme sa monnaie de paiement, et que la Serbie aura à accepter, en tant que membre de l'Union Européenne et de la zone euro, d'avoir la même monnaie que le Kosovo.

Même si le Deutschemark avait été choisi comme monnaie officielle, il était hors de question de demander à la Bundesbank d'assumer la responsabilité de la circulation monétaire au Kosovo. De plus, la nouvelle administration provisoire et notamment la CFA, avaient besoin d'une banque pour abriter leurs avoirs. C'est pourquoi, dès la fin de 1999, un règlement[39] a créé l'Autorité bancaire et monétaire du Kosovo (BPK) sous forme d'une entité légale publique. Accessoirement ce règlement s'est appuyé sur les pouvoirs du RSSG en matière d'administration du domaine public au Kosovo[40] : la BPK devait être installée dans les locaux de l'ancienne Banque nationale du Kosovo et du Trésor public du Kosovo, témoins du temps où le Kosovo était une province autonome de la République fédérative de Yougoslavie.

---

[36] R 7, on 7 September 1999 (amended by R 2000/57 on 6 October 2000) and R 18, on 10 November 1999 for lay judges.

[37] And administrative direction 1999/2, section 1: "*Pursuant to section 3 of UNMIK Regulation No. 1999/4 the budgets, financial records and accounts of public bodies, agencies or institutions and UNMIK shall be formulated in Deutsche Marks.*"

[38] eeas.europa.eu/delegations/kosovo/1387/kosovo-and-eu_en

[39] Règlement 1999/20, 15 novembre 1999.

[40] Règlement 1999/11 (13 octobre 1999) *on exercising control over payments facilities and services*

Pour la première fois dans l'opération de renforcement des capacités conduite par la MINUK, le règlement affirmait l'autonomie de la BPK aussi bien sur le plan opérationnel que sur le plan institutionnel, et sa protection contre toute influence ou interférence.

Quant à sa mission, la BPK était simplement un substitut de banque centrale, favorisant un système de paiement efficient et sûr, et un système bancaire fondé sur le marché. Et dans cette définition apparaissent les premiers contours de l'état final recherché : en 1999 il est impossible d'imaginer un système qui ne soit pas fondé sur le marché.

Ce qu'il est difficile d'imaginer aussi, est le fait qu'en 1999 il n'y avait pas de guichet bancaire au Kosovo, et qu'à ce moment-là aucune entreprise bancaire n'avait l'intention d'investir sur ce territoire, dont le statut et l'avenir n'étaient pas stabilisés, et dont l'économie était à genoux. En conséquence, la MINUK devait trouver des moyens palliatifs jusqu'à ce que l'économie retrouve une santé. Comme c'est traditionnellement le cas dans les économies sous-développées, la solution était d'accorder des agréments à des institutions de micro-crédit non bancaires, sachant que les ONG qui offrent ce type de services sont attirées par les phases de reconstruction. Ainsi le règlement 1999/13 avait seulement à préciser que pour recevoir son agrément du RSSG, une institution devait s'interdire l'usage du mot « banque », la réception de dépôts, l'accord de crédits à ses fondateurs, ses directeurs, ses cadres ou ses employés.

Néanmoins le RSSG ne pouvait pas faire comme s'il était sûr que les entreprises bancaires ne seraient jamais intéressées par un développement au Kosovo. En conséquence, un autre règlement, le 1999/21, portant organisation de la procédure d'agrément des établissements de crédit, fut promulgué le même jour[41] que celui ou fut créé la BPK. C'était tout à fait logique puisque ces établissements de crédit auraient besoin de l'existence d'une (pseudo) banque centrale pour fonctionner.

C'est pourquoi la première institution de crédit à recevoir son agrément, à la fin de janvier 2000, fut Micro Enterprise Bank-Kosovo, c'est-à-dire une sorte de combinaison d'une institution non bancaire offrant du micro-crédit et d'une institution bancaire traditionnelle[42]. Une autre était en cours d'agrément à ce moment-là, mais les prêts que les créateurs d'entreprises pouvaient espérer étaient de l'ordre de 2000 DM au mieux, pour des périodes de 12 mois renouvelables (et avec des taux d'intérêt de peut-être 16% !)

Ce qui reste de cette période dans beaucoup de mémoires, c'est un territoire en ruines, du fait des bombardements de l'OTAN, avec des troupeaux de personnes déplacées, des Albanais essentiellement, mais aussi des Serbes après le 10 juin 1999. Et pour ceux qui ont vu le Kosovo durant les trois premières années de la reconstruction, ces ruines étaient toujours présentes, mais elles étaient essentiellement celles de maisons abandonnées par des réfugiés serbes et délibérément détruites par des vengeurs albanais. Quoi qu'il en soit, un énorme programme de reconstruction devait être lancé, et ce fut le cas très rapidement, sous la responsabilité de l'Union Européenne, par l'intermédiaire de son agence spéciale pour les Balkans : l'Agence européenne pour la reconstruction (AER). Et presque partout sur le territoire kosovar apparurent des panneaux avec la mention : « L'EU reconstruit vos maisons ».

En ce qui concerne les Serbes, le processus fut plus compliqué parce que beaucoup d'entre eux avaient fui en Serbie ou ailleurs. Mais la MINUK avait un besoin politique de les voir revenir, parce que ce serait la preuve que le Kosovo serait redevenu un pays multi-ethnique. C'était tout particulièrement le cas avant les élections de 2001, parce qu'elles seraient une occasion de compter les votes serbes, et de disposer d'une expression de l'acceptation du processus de transition par cette communauté. Pour atteindre cet objectif, la MINUK organisa

[41] 15 novembre 1999

[42] http://siteresources.worldbank.org/INTEMPOWERMENT/Resources/14830_Kosovo-web.pdf

des visites « venez et voyez ! », avec des autocars venant de Serbie, des explications *in situ* sur les conditions sécuritaires et financières offertes. Dans certains cas, des Etats étrangers contribuèrent au renforcement de cette politique, en fournissant un soutien financier et technique à un processus de reconstruction de type « castor » : ce fut le cas pour la France et l'Allemagne dans la vallée d'Osojane[43] par exemple.

Des années plus tard, des médias locaux pouvaient rapporter que nombre de Serbes avaient accepté l'aide, reconstruit leurs maisons… et les avaient revendues à des Albanais avec une plus-value significative.

Mais ces initiatives d'urgence ne pouvaient pas remplacer un véritable politique de construction pour les années à venir, parce qu'il était évident que la période transitoire allait durer longtemps. Avant même tout projet de construction, il restait un problème crucial à résoudre, celui de la propriété des biens immeubles abandonnés. C'est de là qu'est né le règlement 1999/23 établissant une direction du logement et de la propriété (15 novembre 1999), « afin de traiter de manière concrète et efficiente les demandes concernant la propriété résidentielle ».

Cette direction était un moyen de compenser l'absence temporaire de tribunaux face au besoin urgent, de résoudre les problèmes de propriété liés à la crise : les droits de propriété révoqués sur des bases discriminatoires ; des transactions librement consenties après le 23 mars 1999 et bloquées depuis ; l'impossibilité de jouir de sa propriété malgré une absence de transfert volontaire.

La direction abrita une commission indépendante, formée de deux experts internationaux et d'un expert local, compétente pour « dire le droit », en l'absence de tribunaux. La direction était aussi habilitée à utiliser les propriétés abandonnées pour des motifs humanitaires et à conserver les loyers correspondants en consignation, en attendant d'identifier et trouver les véritables propriétaires.

Le règlement « Rexhep Luci » [44] sur la construction n'avait rien de révolutionnaire, ce qui n'est pas surprenant. Ce n'était qu'un recueil de règles de droit commun en matière de construction et d'urbanisme : pas de construction sans permis accordé par les autorités municipales compétentes ; demandes de permis respectant les conditions municipales en matière technique, de sécurité et d'environnement ; exceptions ; procédures d'appel ; etc.

En matière économique comme en d'autres : chaque chose en son temps ! Et la première question était simplement : comment nourrir les gens lorsque l'économie n'est plus intégrée dans son environnement historique et a perdu sa capacité d'exporter, si tant est qu'il y en ait eu une auparavant. Bien sûr, au début, le Kosovo a dépendu de l'aide humanitaire de l'OTAN, de l'ONU, de l'OSCE, de la Croix-Rouge et d'un grand nombre d'ONG. Dans l'opinion publique européenne, il était « tendance » de « faire quelque chose » pour les Kosovars albanais. Par exemple l'une des initiatives remarquées a été d'envoyer du bétail de Suisse au Kosovo par avion : « le ministère des affaires étrangères suisse a dit qu'il planifiait d'envoyer un total de 1000 vaches au Kosovo d'ici la fin de l'année. L'agence de développement du ministère indiquait que les vaches seraient données aux éleveurs pour permettre d'accroître la reproduction et la production de lait[45]. » Néanmoins il ne semble pas que le secteur agricole ait été à ce moment-là une préoccupation principale pour la MINUK, de sorte qu'il a fallu

[43] Au nord-ouest du Kosovo, haut-lieu de la guerre de libération.

[44] Règlement 2000/53, 25 septembre 2000, « after the name of the Pristina municipality's director of planning, reconstruction and development killed by "mafia" figures probably related to the hotel industry, on 10 September 2000 » (The Guardian, 13 September 2000 - https://www.theguardian.com/world/2000/sep/13/balkans).

[45] Swiss Cattle to Graze in Kosovo, http://www.swissinfo.ch/eng/swiss-cattle-to-graze-in-kosovo/1451212

attendre la fin de l'année 2000 pour voir apparaître un règlement portant sur « l'importation de bétail vivant au Kosovo » [46].

Quant à l'état de l'économie à la fin de la guerre, l'évaluation réalisée par les organisations internationales était tout à fait terrible : « Cette année [1999], le produit intérieur brut (PIB) a été de 1 à 1,5 milliard de USD et le taux de chômage a flotté autour de 74% (chiffres de l'UNDP) » [47]. Avant même tout espoir de voir un rétablissement de l'économie, la première des choses à faire était de restaurer les services publics et le cadre légal de la distribution des biens essentiels.

Les produits pétroliers appartiennent à cette catégorie. Il n'y avait ni réserves de pétrole ni raffineries au Kosovo, de sorte que tous les besoins dans ce domaine étaient satisfaits par des importations de produits finis. Comme il n'est pas possible, pour la sécurité des utilisateurs d'un produit aussi sensible, de laisser cette activité à une initiative complètement privée, l'importation, le transport et la distribution doivent être contrôlés par l'administration, à commencer par l'agrément des opérateurs. Cela a été réalisé dès le 24 septembre avec le règlement 1999/9 créant un bureau de surveillance pétrolière, et fixant les conditions d'attribution des agréments. Parmi celles-ci on trouvait l'obligation pour les entreprises agréées, de rendre opérationnels les équipements existants. Pour le reste, les conditions étaient celles normalement imposées comme « l'engagement de la personne agréée de fournir des produits pétroliers et d'adhérer à un système large d'approvisionnement du Kosovo ». Ainsi, en fait, le système de distribution constitué avec des entreprises privées, forme un service public, nécessaire au fonctionnement de l'économie kosovare. Et, évidemment, ces opérateurs privés avaient à assurer le paiement des taxes levées sur les produits pétroliers.

Il apparaît que le système s'est constitué rapidement et même que des questions sont apparues ici ou là sur le « surprenant » nombre de stations services surgissant comme des champignons au moins le long des principales routes du Kosovo : « La nouvelle entreprise Kosova Petrol a « amalgamé » les actifs kosovars de Beopetrol et Yugo Petrol. Le Kosovo d'aujourd'hui abrite encore un nombre excessif de stations services opérant largement en dehors de tout contrôle par l'administration internationale » [48]. Peut être, mais en comparant les évolutions des effectifs de stations services en France et au Kosovo, dans le contexte des histoires respectives de ces deux pays, prenant en considération la longueur du réseau, le nombre de la population et le niveau de PIB par tête, le nombre de stations kosovares n'apparaît pas si excessif[49]. En revanche la situation transitionnelle et la difficulté éprouvée par l'administra-tion internationale pour faire appliquer « la loi et l'ordre », explique sans doute la situation hors la loi de beaucoup de ces stations : l'affaire Rexhep Lucia a bien montré qu'il pouvait exister des risques personnels pour les agents chargés du contrôle.

Est venu ensuite le service des postes et télécommunications du Kosovo (PTK) créé en 1959 comme démembrement de la « Communauté yougoslave de PTT ». La seule chose à faire en 1999 pour le RSSG a été de prendre le contrôle de cette entreprise et de faire redémarrer son activité, après avoir permis aux employés albanais licenciés par Milošević de retrouver leur emploi.

Les autres contrats de vente de biens[50] et services n'ont pas la même sensibilité que ceux-ci, de sorte qu'ils ne justifiaient qu'un règlement unique : 2000/68 du 20 décembre 2000. Une

---

[46] 2000/69, 30 December 2000. Jacques Aben, « Ndikimi i rregullativës së re tatimore në prodhimtarinë bujqësore - Influence of the new regulation of taxes for agricultural production in Kosovo », in conference *Kahet e Zhvillimit të Bnyqësisë ne Kosovés*, Prishtina, 28 June 2001.

[47] siteresources.worldbank.org/INTEMPOWERMENT/Resources/14830_Kosovo-web.pdf, p.1.

[48] Karen Ballentine, Jake Sherman (edit.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, London, Lynne Rienner, 2003, p.181

[49] Jacques Aben, « A ka Kosova shumë pompa benzine ? » [Existe-t-il trop de stations-services au Kosovo ?], *Zëri*, Prishtina, 4 décembre 2009, p.25.

[50] Exception faite de : aux enchères, de droit public, d'actions…, de navires…, d'électricité.

fois de plus, ce règlement n'innove pas, se contentant de reprendre les dispositions de la convention des Nations Unies sur le commerce international des biens.

Ces bases une fois établies, le moment était venu d'organiser la transformation d'une économie essentiellement socialiste en une économie de marché. Aussi, dès le 29 février 2000, le RSSG promulgua-t-il un règlement sur l'enregistrement provisoire des entreprises (2000/08) c'est-à-dire de « toute entité qui s'engage dans une activité légale dans le but d'en tirer profit ». Il n'y a pas de commentaire à faire sur les dispositions de ce règlement, qui étaient tout à fait banales, si ce n'est qu'après cette action, la MINUK n'avait plus qu'à attendre que les entrepreneurs potentiels aient la volonté de créer leur propre entreprise.

Afin d'atteindre cet objectif, l'Agence européenne pour la reconstruction établit des agences régionales d'entreprise dans les principales villes : Pristina, Mitrovica, Gjilan et Peć. A Mitrovica, cette action rencontra une difficulté du fait de la partition de la ville, avec une partie albanaise sur la rive sud de la rivière Ibar et une partie serbe sur la rive nord. Les autorités ne voulant pas reconnaître que la rivière formait une frontière réelle, et s'appuyant sur le constat que la partie sud de la ville était la plus peuplée, l'ARE fut installée au sud, avec pour résultat inévitable de priver les candidats-entrepreneurs serbes de toute aide - mais évidemment cet effet de discrimination ethnique aurait simplement été inversé si l'ARE avait été installée au nord. Finalement il est revenu à l'unité française de coopération civilo-militaire, avec l'aide de l'Organisation internationale pour les migrations, de créer un ersatz d'ARE sur la rive nord, et de tenter de convaincre les Serbes que l'invasion albanaise n'était pas pour demain, de sorte qu'ils pouvaient essayer de se lancer dans la création d'entreprise[51].

Il semble que cette politique a eu quelques effets : en 2000 il existait environ 18 000 à 20 000 micro-entreprises et entreprises autogérées (mais seulement la moitié fonctionnant effectivement) et en 2009 le nombre donné par l'Institut de la statistique était de 42 000.

Mais il restait à résoudre un problème, héritage des temps anciens : les entreprises autogérées ou *socially-owned enterprises* (SOE). Ces institutions avaient été la gloire de la Yougoslavie dans les années 1970, parce que ce pays donnait ainsi l'espoir d'une troisième voie entre le capitalisme et le socialisme. Les entreprises autogérées appartenaient à leurs salariés (mais aussi à des collectivités locales) et depuis la réforme constitutionnelle de 1965, elles pouvaient organiser leur production en dehors du contrôle de l'Etat central. Mais après la crise et la guerre, il n'en restait que 1700 viables, contre 17 000 au début des années 1990, et il est apparu aux responsables de la MINUK que le redémarrage de l'économie ne pouvait venir que de l'initiative privée[52]. Dans ce cas le statut de ces entreprises, même avec les aménagements accordés en 1965, était un fardeau. En conséquence, il fut décidé de privatiser la capacité de production des entreprises autogérées par une double procédure, du type de celle utilisée en France pour régler le sort du Crédit Lyonnais. D'un côté un « essaimage » (spin-off) permettant d'engendrer une « nouvelle entreprise » (new-co) avec les actifs utiles, de l'autre une opération de « liquidation » des autres actifs pour payer les dettes sans handicaper les nouvelles entreprises, grâce à une institution de défaisance. Ce serait la mission d'une nouvelle institution kosovare : Kosovo trust agency (KTA) - ou Agence fiduciaire du Kosovo - qui devait avoir en outre la tâche d'administrer les *Publicly owned enterprises*, ou entreprises publiques. Mais la création d'une telle institution posait, au début de 2001, des problèmes politiques autant que techniques, de sorte qu'il faudra attendre le 13 juin 2002 pour la voir se concrétiser.

[51] A titre d'indication, le lieu de Mitrovica nord, où se trouvait le centre de coopération civilo-militaire français en 2002, 22 rue Kraja Petra, était devenu un bar « branché » en 2007, preuve que les Serbes avaient retrouvé leur esprit d'entreprise.

[52] documents.worldbank.org/curated/en/963661468772459410/pdf/multi0page.pdf

En quittant son poste en janvier 2001, le premier représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies, Bernard Kouchner, pouvait être satisfait, même si le Kosovo était encore très loin de sa stabilisation et de la définition d'un statut définitif. Une administration intérimaire existait, avec 14 départements couvrant tous les aspects de l'action publique : finances et développement économique ; sécurité civile et secours d'urgence ; reconstruction et coordination des donateurs ; administration des affaires et commerce ; éducation et science ; culture ; émigration ; transports ; etc. Cette administration était multiethnique, même si les Kosovars serbes étaient moins enclins à participer que les Kosovars albanais. S'agissant de la reprise économique, bien sûr le Kosovo restait un territoire très pauvre, mais c'était déjà le cas avant la guerre et cette caractéristique était probablement l'une des causes de l'irrédentisme albanais. Néanmoins, toutes les institutions nécessaires pour ouvrir la voie à l'activité des affaires étaient présentes : une devise politiquement acceptable émise par un Etat ami ; une pseudo banque centrale pour contrôler la circulation monétaire ; un cadre légal pour encadrer les institutions financières bancaires et non bancaires ; d'autres institutions pour contrôler la distribution des produits pétroliers ou l'enregistrement des entreprises ; etc.

Les résultats économiques constatés aujourd'hui ne sont pas du tout honteux, si l'on en croit l'Agence statistique du Kosovo[53]. Le taux de croissance moyen du PIB sur un an, relevé sur les trois dernières années est de 3,85%, un chiffre de nature à rendre jaloux les pays de la « vieille Europe », mais compatible avec un stade précoce de développement. Néanmoins, ses relations commerciales avec l'extérieur souffrent d'un déséquilibre structurel, puisque le taux de couverture des importations (CIF) par les exportations (FOB) n'est que de 11% de mars 2018 à février 2019. Néanmoins, ce « mauvais » résultat doit être relativisé en considérant que la moyenne des années 2001-2009 n'était que de 6,3%. De même, le constat que les biens manufacturés occupent la première place dans la classification des exportations est certainement une bonne nouvelle. Et, si le Kosovo a pu connaître des poussées inflationnistes significatives, comme en 2011 où le taux de croissance de l'indice des prix harmonisé a progressé de 7%, la moyenne des hausses annuelles depuis 2010 n'est jamais que de 1,8%.

Pour autant, nul ne nie que tout ne va pas bien au Kosovo : « KosovaPress rapporte que ce qui s'avère le plus préjudiciable aux entreprises, c'est la situation politique, la corruption et la non-application de la loi » [54]. En effet le Kosovo est classé 95ème au *hitparade* de la corruption,[55] après les autres Etats successeurs de la République socialiste fédérative de Yougoslavie : Slovénie 31e, Croatie 49e, Monténégro 64e, Serbie 72e, Bosnie et Herzégovine 83e, Macédoine du nord 90e. Mais il reste 84 Etats derrière le Kosovo - ce qui n'est sans doute pas une excuse - et ils ne souffrent pas nécessairement du même rejet *a priori*. Peut-être est-ce ce climat un peu délétère qui pousse de nombreux Kosovars à l'émigration : la population totale a baissé de 1% entre 2012 et 2017 et au cours de l'année 2017, l'émigration a excédé l'immigration de plus de 5400 migrants.

Quoi qu'il en soit, la MINUK, l'OSCE, l'Union Européenne, la Banque Mondiale… ont donné ce qu'il était possible de donner aux Kosovars, en termes d'institutions démocratiques, d'administration, de subventions, d'aide technique, etc. Avec les encouragements de leurs principaux parrains : Etats-Unis, Allemagne, Royaume Uni, France, etc. et l'avis favorable donné par l'envoyé spécial du Secrétaire Général des Nations Unies, Marti Ahtisaari[56], le Premier ministre Hashim Thaci, pouvait déclarer l'indépendance du Kosovo le 17 février 2008 à 17h, doter son État d'une force de sécurité au mois de mars[57], et faire adopter la

[53] http://ask.rks-gov.net

[54] http://www.albinfo.ch/fr/kosovo-la-fermeture-des-entreprises-continue-a-faire-des-ravages/

[55] http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

[56] Lettre du Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité, document S/2007/168 diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_Ahtismaari.pdf

[57] Loi 03/L-046 du 13 mars 2008.

première constitution le 9 avril. Le 22 juillet 2010, la Cour Internationale de Justice donnait à l'Assemblée générale des Nations Unies l'avis consultatif suivant : « la déclaration d'indépendance du Kosovo adoptée le 17 février 2008 n'a pas violé le droit international ».

En accord avec le plan Ahtisaari cette indépendance a bien commencé sous supervision internationale : d'une part avec la mission EULEX de l'Union européenne, se substituant à la MINUK pour les questions d'État de droit, d'autre part avec le Groupe international de pilotage (GIP)[58] censé conseiller le gouvernement kosovar sur la construction institutionnelle et contrôler l'action du représentant civil international, venant se substituer au RSSG. En septembre 2012, ce GIP achevait ses travaux et constatait la pleine souveraineté du Kosovo. Il était donc naturel qu'en 2018, la Force de sécurité du Kosovo soit réformée pour assumer dorénavant la mission de défendre cette souveraineté, ainsi que l'intégrité territoriale du Kosovo[59], donnant l'occasion au président Thaçi de cette formule : « Après deux décennies de dur labeur, nous achevons enfin le processus de construction d'un État. »[60]

Certes, seuls 115 membres des Nations Unis ont formellement reconnu le Kosovo, la Fédération de Russie et la Chine lui barrent l'entrée de l'ONU, l'UNESCO lui a refusé l'adhésion, mais il bénéficie du parrainage des États-Unis et de l'Union européenne, a réussi à devenir membre du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale… et de l'Union européenne des associations de football, et son Assemblée est représentée à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe[61]. Donc un tableau en demi-teinte, dont chacun peut, à sa guise, voir le côté clair ou le côté sombre.

IV. En attendant la paix.

Si par « paix » on entend seulement la fin des combats, il est clair que le Kosovo est en paix[62], et l'OTAN, via la KFOR, veille à ce qu'il en soit ainsi. Mais si « paix » signifie règlement définitif du contentieux qui oppose le Kosovo à l'Etat serbe, alors il est clair que la suspension d'armes n'est pas la paix. *A fortiori* on peut même se demander si, au-delà des rhétoriques guerrières dont les Balkans sont friands, un dérapage n'est pas possible, comme ce fameux jour de 2017 où la Serbie a prétendu envoyer jusqu'à Mitrovica, un train pavoisé en onze langues du slogan « Le Kosovo est serbe » et où le président Thaçi a mobilisé ses forces de police pour l'arrêter[63]. Après que le président Vučić ait ordonné l'arrêt à Raška, juste avant la frontière, son premier ministre Tomislav Nikolić n'avait-il pas proféré que l'on s'était trouvé « au bord du conflit » et qu'il était prêt à envoyer l'armée ?[64]

Certes des pas ont été faits depuis longtemps par le Kosovo et la Serbie, pour aplanir les différends et permettre une cohabitation apaisée entre les deux États. C'est le cas, par exemple, de la visite de Boris Tadić, le président de Serbie, à Dečani, pour fêter le Noël orthodoxe avec les Kosovars serbes qui avait été « acceptée sans difficulté par le gouvernement kosovar ». C'est *a fortiori* vrai pour la bonne volonté manifestée par la

[58] International Steering Group (ISG)

[59] Loi 06/L-123 du 28 décembre 2018

[60] lemonde.fr, 14 décembre 1918

[61] assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/AL-XML2HTML-FR.asp?lang=fr&XmlID=NationalDelegation-xk

[62] On peut imaginer que lorsque l'on regarde la situation française de la fin 2018 et du début 2019 depuis Pristina, on peut en être encore plus persuadé.

[63] Sachant en outre qu'aujourd'hui le Kosovo est en train de plus que doubler l'effectif de sa Force de sécurité, dont la mission a été étendue à la défense de la souveraineté et de l'intégrité du territoire, par l'article 4-1 de la loi précitée.

[64] lemonde.fr, 16 janvier 2017.

délégation serbe à l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 9 septembre 2010, en présentant, avec l'Union européenne, un projet de résolution acceptant l'avis formulé par la CIJ sur la licéité de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, avec ce commentaire de son chef Vuk Jeremić : « Nous espérons que le projet de résolution, s'il est adopté, aidera à créer un climat propice à une paix globale entre Serbes et Albanais, au moyen d'un dialogue mené en toute bonne foi. »[65]. Peut-être plus important, c'est vrai pour tous les arrangements qui permettent de réduire les difficultés de la vie quotidienne : accord en 2011 sur la cogestion des postes frontaliers ; accord en 2012 sur la coopération régionale ouvrant au Kosovo l'accès aux conférences internationales sur les Balkans ; accord « historique » en 2013 sur le respect du cheminement de l'autre vers l'Union européenne ; accord « historique » en 2015 sur l'énergie et les télécommunications ; accord en 2016 sur l'attribution d'un indicatif téléphonique (383) au Kosovo.

Mais les échecs sont peut-être plus nombreux et leur cause est toujours la même, selon les propres termes de Borko Stefanović, négociateur serbe[66] : « Le nord du Kosovo est la clé de la solution pour le problème du Kosovo ».

Sur ce point on retrouve, toutes proportions gardées, la situation où se trouvaient les « pieds noirs » le 2 juillet 1962, après la mise en œuvre de l'indépendance de l'Algérie. La grosse différence résulte en ce que les Serbes du Kosovo ne sont pas dilués dans la population générale mais réunis dans ce qu'il est convenu d'appeler des enclaves, qui ont été sécurisées par la KFOR pendant les premières années de la transition, puis par les polices de l'ONU et du Kosovo, dans le cadre normal de la sécurité publique. La normalisation progressive des relations interethniques sur la partie du territoire située au sud de la rivière Ibar et la politique de décentralisation péniblement mise en oeuvre à partir de 2008 ont progressivement permis que les enclaves serbes du sud acceptent de s'insérer dans le nouvel État[67] - même à Gračanica, haut lieu de l'irrédentisme serbo-orthodoxe[68]. Il n'en a pas été de même du bastion serbe du nord de l'Ibar, qui ne compterait plus aujourd'hui que 40 à 45 000 habitants. Même si ces habitants sont considérés comme allogènes par les Serbes de Serbie, ils ne veulent à aucun prix être englobés dans un État du Kosovo. Cela s'est manifesté dès 2001, comme on l'a vu plus haut, lorsque la MINUK a voulu instaurer une frontière fiscale entre la Serbie et le Kosovo. Très régulièrement, les postes de douane de Jarinje, tout au nord du Kosovo, et de Brnjak au nord-ouest, sur la frontière avec la Serbie, ont été détruits par des Serbes du Kosovo qui ne voulaient pas apparaître comme des Kosovars serbes.

De la même manière ils ont refusé autant qu'ils l'ont pu, de tomber dans le ressort d'administration de la MINUK puis, *a fortiori*, dans celui de l'Etat du Kosovo. Ceci s'est manifesté par le maintien d'une administration « parallèle » rétribuée par Belgrade[69], que la MINUK d'abord, le gouvernement du Kosovo ensuite ont tenté de démanteler jusqu'à il y a peu. De même des affrontements intercommunautaires très violents se sont produits dès 1999 et ensuite régulièrement, sur le pont qui unit, et sépare en même temps, Mitrovica nord et

---

[65] 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 64/298, un.org/fr/ga/64/resolutions.shtml

[66] Dans les pourparlers pour le règlement des problèmes de voisinage.

[67] Comme l'a prouvé la participation importante de ces Kosovars serbes aux premières élections locales et législatives d'après l'indépendance, au grand déplaisir des autorités de Belgrade qui prônaient un boycott (lexpress.fr, « Les leçons du premier scrutin du Kosovo », 16 novembre 2009 ; « Premières élections législatives pour le Kosovo indépendant », 13 décembre 2010.

[68] « A Gračanica, la minorité serbe se résigne à l'indépendance », lemonde.fr, 24 juillet 2010.

[69] C'est ainsi qu'en 2002, une juge du siège de Kraljevo rendait de manière occulte la justice au nom de la république de Serbie à Mitrovica, et donnait aux prévenus le choix entre être jugés par elle ou livrés à la justice « du sud ».

Mitrovica sud[70]. Dans la même veine, il faut citer une émeute d'extrême gravité à Mitrovica nord, le 17 mars 2008, au cours de laquelle les extrémistes serbes ont tenté d'empêcher l'installation de magistrats internationaux dans le tribunal de Mitrovica, qui se trouve justement au nord de l'Ibar[71] : 2 morts et 125 blessés.

Il est donc patent que l'irrédentisme de cette partie de la population serbe du Kosovo, sa maîtrise de son territoire, et le fait qu'elle tient en otage les autorités de la République de Serbie, créent une situation de nature à bloquer tout compromis entre les deux protagonistes de la crise. Et malgré une boutade du général Bout de Marnhac, qui commandait la KFOR en 2008, on ne peut utilement compter sur la démographie pour régler le problème à vue humaine.

C'est pourquoi, très tôt, des plans d'échanges de territoires ont été échafaudés par des experts et des moins experts. En 2001, en pleine insurrection albanaise au nord de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, les experts du détachement britannique de la KFOR avaient proposé un échange entre le nord du Kosovo et le nord de la Macédoine. Cette idée a été reprise avec quelque brutalité par le président du sous-comité des affaires étrangères pour l'Europe de la Chambre des représentants des États-Unis, Dana Rohrabacher, en février 2017[72] : il considère que la Macédoine n'est pas un Etat, de sorte que son territoire peut être légalement dépecé au profit du Kosovo au nord, et de la Grèce au sud. La substance, comme la brutalité, de cette déclaration avait alors provoqué nombre de protestations dans les chancelleries des Balkans. Chacun sait que si les Balkans ont mérité le surnom de « poudrière », c'est bien à cause du jeu des grandes puissances sur les fractures ethniques.

Cet émoi n'a pas empêché les présidents Hashim Thaçi et Aleksandar Vučić d'exprimer l'un après l'autre, au début du mois d'août 2018, l'opinion qu'un échange de territoires, non plus avec la Macédoine du Nord, mais strictement entre les deux protagonistes, pourrait être la condition d'un accord global de fin de crise. Néanmoins le premier excluait toute redéfinition sur des bases ethniques, sauf que l'on ne voit guère quelle autre redéfinition justifierait la remise en cause de la sacro-sainte immutabilité des frontières. Il est vrai que, pour les deux pays, l'obtention d'un accord vaudrait bien des sacrifices, tant il est clair qu'aucun des deux n'entrera dans l'Union Européenne, aussi longtemps que leur dispute ne sera pas formellement éteinte. Mais il n'est pas sûr que les populations et même les élites concernées trouvent dans la perspective européenne suffisamment de motivation pour accepter des abandons de territoires, d'autant que l'Union européenne n'est pas nécessairement unanime sur la validité de cette solution. Ainsi pour Heiko Maas, ministre des affaires étrangères allemand, « discuter d'un échange de territoires entre le Kosovo et la Serbie ne nous permettra pas d'atteindre l'objectif. Nous pensons plutôt que cela rouvrira beaucoup de vieilles blessures dans la population… »[73]

Les choses se sont emballées à la fin de l'été, semble-t-il à la suite d'une déclaration de John Bolton, conseiller du président des Etats-Unis pour la sécurité nationale, indiquant que les Etats-Unis ne s'opposeraient pas à un échange de territoires entre la Serbie et le Kosovo, dès lors qu'il serait le résultat d'un accord conduisant au règlement du contentieux entre les deux pays[74]. Même le président Poutine s'est engouffré dans cette brèche en indiquant que si la solution était bonne pour la Serbie, elle serait bonne pour la Russie.

Finalement si la rencontre d'Alpbach, le 19 août 2018, entre Thaçi et Vučić, orchestrée par

[70] Le dernier en date ne remonte qu'à septembre 2010.

[71] Sur les problèmes posés par la géographie de cette ville, voir « Une géographie politique de Mitrovitsa », *Défense Nationale*, février 2003, pp.99-109.

[72] balkaninsight.com/2017/02/08/balkans-politicians-dismissing-us-congressman-proposals-02-08-2017/

[73] Benjamin Jung, « Les négociations entre le Kosovo et la Serbie secouent les Balkans », *Le Point*, 7 septembre 2018

[74] rferl.org/a/bolton-says-u-s-won-t-oppose-kosovo-serbia-land-swap-deal/29451395.html

Borut Pahor, président de la République de Slovénie et Alexander Van der Bellen, président de la République d'Autriche, avait pu paraître très prometteuse, l'échec survenu à Bruxelles le 7 septembre n'a été que plus brutal : « Les conditions minimales pour parler aux représentants de Pristina ne sont pas réunies aujourd'hui », selon l'un des membres de la délégation serbe[75]. Néanmoins, à en croire Loïc Trégourès : « Si ce raisonnement [si un tel accord est le résultat d'un consensus local entre les deux leaders et que les deux populations l'approuvent, il n'est pas acceptable de s'y opposer] semble frappé au coin du bon sens et peut faire consensus, il repose cependant sur une hypothèse qui le rend rhétorique et totalement inopérant, à savoir que le « si » en question n'existe pas, pour des raisons politiques, techniques et de calendrier… »[76].

Alors, à quand la paix ?[77]

V. Annexes

V.1. La KFOR

Elle a été instituée par la résolution 1244 du Conseil de sécurité adoptée le 10 juin 1999, qui prévoit dans ses articles 7 à 9 la mise en place d'une « présence internationale de sécurité », chargée d'assurer le maintien du cessez-le-feu, le retrait des forces serbes et la démilitarisation de l'UCK ; le maintien de l'ordre et la sécurité publics ; la liberté de mouvement de toutes les organisations internationales ; l'appui du travail de la mission intérimaire des nations unies au Kosovo ou MINUK. En outre, en 2009, la KFOR a eu à accompagner la constitution de la Force de sécurité du Kosovo, en contrôlant le recrutement et l'acquisition du matériel, en conseillant l'encadrement et en formant et entrainant le personnel.

Pour faire cela, à l'été 1999 la KFOR comptait 50 000 militaires, disposant de matériels adaptés au combat de moyenne à haute intensité, avec une organisation territoriale lui donnant une grande visibilité : un état-major central installé dans la capitale, Priština, et 5 brigades multinationales (Centre ; Sud-est ; Sud ; Ouest ; Nord).

Le retrait serbe a suivi exactement le schéma prévu dans l'accord technico-militaire ; l'UÇK a été transformée en unité de protection civile légèrement armée ; la liberté de mouvement a été assurée quasi en permanence ; la présence civile a été appuyée notamment par les unités d'action civilo-militaire (CIMIC) ; mais le retour progressif de la paix publique a été plus difficile à obtenir, et des recrudescences de la violence se sont produites régulièrement.

En conséquence, après les émeutes du 17 mars 2004, l'OTAN a remplacé les brigades par des *task-forces*, moins volumineuses mais plus opérationnelles, sous un contrôle plus strict de l'état-major de la force et appuyées par une réserve opérationnelle laissée « au-delà de l'horizon » et mobilisable en cas d'alerte.

Néanmoins, l'amélioration progressive de la situation sécuritaire a permis des réductions successives d'effectifs et des réorganisations : en 2008, l'effectif a été abaissé à 10 800

[75] Jean-Baptiste Chastand et Jean-Pierre Stroobants, « Coup d'arrêt aux négociations entre le Kosovo et la Serbie », *Le Monde*, 8 septembre 2018.

[76] Loïc Trégourès, « Serbie-Kosovo : options et scénarios », Fondation pour la Recherche Stratégique, note 20/18, 12 octobre 2018, p.2.

[77] Au moment où ce texte va être édité, on apprend les négociations pourraient reprendre le 2 juillet (Capital, « Poussés par Merkel et Macron, La Serbie et le Kosovo prêts à discuter », 30 avril 2019.

répartis en 5 bataillons et, en 2011, à 5000 en 2 bataillons, à l'ouest sous autorité italienne et à l'est sous autorité américaine. Le moment d'une nouvelle réduction ne semble pas venu.

V.2. La MINUK

Elle aussi est un produit de la résolution 1244 du 10 juin 1999 autorisant le Secrétaire général à établir une présence internationale civile au Kosovo : la MINUK. Sous l'autorité d'un Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), elle devait se substituer à l'administration serbe, afin que le Kosovo retrouve l'autonomie qui lui avait été reprise en 1989. C'est ainsi que le premier règlement du RSSG (1999/1) dispose : « L'autorité législative et exécutive au Kosovo, y compris l'administration du pouvoir judiciaire, appartient à la MINUK, elle est exercée par le Représentant spécial du Secrétaire général ».

Au lendemain de la déclaration de l'indépendance par les autorités kosovares et de l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution le 15 juin 2008, le mandat de la Mission a été considérablement modifié de façon à ce qu'il soit principalement axé sur la promotion de la sécurité, de la stabilité et du respect des droits fondamentaux au Kosovo.

Aujourd'hui la MINUK est réduite à sa plus simple expression : 351 agents, dont 312 administratifs, 8 experts, 10 policiers et 21 volontaires des Nations Unies, alors que son effectif autorisé est fixé à 4756.

De 2000 à 2008, la MINUK a œuvré pour qu'une administration kosovare se mette en place progressivement sous sa tutelle, grâce à l'organisation d'élections libres. Elle a fait en sorte que la cohabitation entre la majorité albanaise et la minorité serbe se pacifie. La déclaration d'indépendance du 17 février 2008 a conduit le Conseil de sécurité à réorganiser la MINUK et à modifier son mandat en transférant ses responsabilités en matière de respect de la légalité à la mission « État de droit » de l'Union européenne.

V.3. EULEX KOSOVO

Cette mission a été lancée en 2008, dans le cadre de la résolution 1244 (1999), comme la plus importante mission civile de la politique commune de sécurité et de défense de l'Union européenne. Globalement sa mission est d'assister les autorités du Kosovo dans l'établissement d'institutions de police, de justice et de douane, durables et indépendantes. Le mandat de la mission a été réformé par la décision du Conseil CFSP 2018/856 pour courir jusqu'au 14 juin 2020.

Elle soutient les institutions compétentes en matière de police et de justice, pour renforcer leur efficacité, leur durabilité, leur multiethnicité et leur fiabilité, leur indépendance vis à vis du pouvoir politique et dans le respect des bonnes pratiques de l'Union européenne. Elle exécute son mandat par ses services « contrôle » et « opérations ».

Le premier examine des affaires qui ont été traitées par EULEX sous son mandat précédent, achevé à la mi-juin 2018, et ont été transmises à la justice locale, ainsi que d'autres affaires qui peuvent affecter la marche du Kosovo vers l'Europe.

Il soutient aussi le service pénitentiaire du Kosovo en formant une équipe de direction solide et professionnelle ayant la capacité de résister à la corruption.

EULEX continue aussi à fournir un soutien technique à la réalisation d'accords spécialisés dans le cadre du dialogue organisé sous l'égide de l'UE, sur la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina.

Des actions sont entreprises par le service opérationnel qui garde une capacité résiduelle limitée de réponse sécuritaire d'appui pour les missions de contrôle de foules. La mission continue son programme de protection des témoins et apporte un soutien logistique et

technique aux chambres spécialisées et au bureau des procureurs spécialisés, aux termes de la législation kosovare.

V.4. La guerre du Kosovo. Conflit armé non international et conflit armé international.

Au terme de cette courte synthèse des évènements qui ont marqué le Kosovo, vient naturellement la question de savoir comment il faut les qualifier : peut-on réellement parler de guerre ? Cette question peut apparaître superfétatoire tant le mot guerre est employé à tout propos et facilement hors de propos, sans même aller jusqu'à la « tendre guerre » que se font les vieux amants de Jacques Brel. Mais même les dictionnaires sérieux ne sont pas d'accord entre eux. Par exemple le Centre de ressources textuelles et lexicales (cnrtl.fr) pose qu'il suffit pour justifier l'emploi de ce mot, d'une situation simplement conflictuelle, qu'elle soit entre pays, Etats, groupes sociaux et même individus, qu'elle intègre une lutte armée ou non. A l'inverse, le dictionnaire Robert restreint sa définition à la lutte armée « considérée comme un phénomène social », opposant en conséquence des groupes sociaux ou, « spécialement » des Etats. C'est cette dernière approche, évidemment, que retient le droit international et tout particulièrement sa branche humanitaire, qui a abandonné le terme « guerre », au profit de l'expression « conflit armé », tout en distinguant le cas où celui-ci oppose des Etats : conflit armé international, et le cas où il oppose « les forces gouvernementales » a un ou plusieurs groupes armés, ou même des groupes armés entre eux[78].

La présentation faite plus haut ne semble pas laisser de doute sur la classification - les classifications en fait - que peut justifier la situation du Kosovo, au cours des années 1997 à 1999. De 1997 à mars 1999, il s'est agi d'un conflit armé non international puisqu'il opposait des « forces gouvernementales », qu'elles soient militaires ou paramilitaires, à un groupe armé, l'UÇK. Mais ce conflit armé est devenu international, le 23 mars 1999, lorsqu'il a opposé les forces militaires de 13 Etats de l'Otan à celles de la Serbie et du Monténégro. Il n'y a non plus aucun doute que chacun de ces conflits était bien « armé ». Le fait qu'au début l'UÇK ne disposait que d'armes légères et de petit calibre, selon la terminologie adaptée, n'y change rien, d'autant qu'en face les forces serbes disposaient de tout l'arsenal possible et en usaient. Dans le second cas, les choses sont encore plus claires puisque nous avons pu voir à l'œuvre un conflit de haute intensité avec tous les moyens que la technique met à la disposition des militaires : 78 jours de bombardement, 786 aéronefs engagés, 38 004 sorties, dont 10 484 avec délivrance de munitions, que ce soit pour le bombardement ou le combat aérien[79].

Pour autant, ce n'est pas parce que l'on tire des munitions qu'il s'ensuit des pertes humaines. Ce propos peut paraître ridicule, pourtant ceux qui ont assisté à certains feux d'artifices à Beyrouth ou en Bosnie, savent bien que le décompte des blessés et tués a pu être ces jours-là sans commune mesure avec le déchainement apparent de la violence[80]. C'est probablement pourquoi les instituts qui se sont donné pour tâche de suivre et compter les conflits armés, comme le Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) ou le

[78] icrc.org/fr/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm

[79] Chiffres livrés par l'Otan, sachant que même au sein de la documentation de l'organisation, des différences apparaissent. Toutefois les ordres de grandeur demeurent.

[80] Ainsi, le général Emmanuel de Richoufftz raconte comment les Bosniaques et Serbes affectés à certains secteurs « calmes », s'entendaient pour entretenir une certaine consommation de munitions afin de ne pas risquer d'être mutés dans des secteurs beaucoup plus dangereux (*Pour qui meurt-on ?* Paris, Addim, 1998)

Uppsala Conflicts Data Program (UCDP), ont voulu ajouter une condition supplémentaire : le décompte des tués doit dépasser 1000 dans une année pour que le conflit suivi devienne une « guerre ». Et, comme l'on pouvait le présumer, les conflits du Kosovo remplissent bien cette condition, au moins sur les années 1998 et 1999, puisque selon l'UCDP on a respectivement décompté plus de 1200 et plus de 1400 tués ces deux années-là.

Mais, en cette matière, au-dessus des experts académiques il y a le droit international et ceux qui ont la charge de le faire respecter, aussi est-il parfaitement logique de se référer à l'avis donné le 7 juillet 1998, par Mme Louise Arbour, Procureur général du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, au Groupe de contact pour les Balkans : « la situation au Kosovo constitue un conflit armé, selon les termes du mandat du Tribunal »[81].

Cela acquis, peut-on aller jusqu'à utiliser le mot guerre lui-même, au delà de la banalité dans laquelle il est tombé ? Pour cela il faudrait s'appuyer sur ce que dit le droit, comme dans la constitution française du 8 octobre 1958 en son article 35 : « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement… », ou dans le deuxième protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 : « [...] la présente Convention s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles. » En d'autres termes, ce serait la déclaration formelle qui ferait que l'on est en état de guerre, plutôt que dans un simple conflit armé. Or il est clair qu'entre le 19 et le 22 mars 1999, le parlement français n'a été saisi d'aucune demande autorisation de déclarer la guerre à la Yougoslavie. De même aucun ambassadeur d'un pays de l'OTAN près la République fédérale de Yougoslavie, ne s'est présenté en grande tenue pour remettre une déclaration de guerre au gouvernement de ce pays. Toutefois, des gestes symboliques ont existé qui pourraient rapprocher le déclenchement de l'intervention de l'Otan, des anciennes « bonnes » pratiques en cette matière. En effet, il ne s'est pas agi d'une attaque surprise, mais de l'aboutissement d'un long processus initié le 13 octobre 1998, par la diffusion d'un « ordre d'activation » des forces aériennes de l'Otan, préparant des frappes sur le territoire yougoslave. Le 18 mars les pays de l'Otan ont officiellement déclaré que toutes les voies de résolution pacifique de la crise étaient épuisées, ce que confirmait le parlement serbe le 23 à l'unanimité, en rejetant l'ultimatum de l'Otan. Certes il n'y a pas eu de déclaration de guerre formelle, mais on conviendra que tout cela y ressemble beaucoup.

V.5. A propos de la licéité des opérations conduites par l'OTAN.

On a beaucoup glosé sur ce point, et en général d'une manière plus militante que scientifique : « Bombardement de la Serbie : l'anniversaire de la honte - Il y a onze ans, l'OTAN a déclenché sa campagne de bombardement de la Serbie, illégalement et sans provocation… »[82].

De son côté la République Fédérale de Yougoslavie a déposé, le 29 avril 1999, donc en pleine campagne de bombardement, une plainte contre huit Etats membres de l'Otan devant la Cour internationale de justice[83,] pour violation de l'obligation de ne pas recourir à l'emploi de la force contre un autre Etat, et pour violation des règles du droit humanitaire. En fait, cette

[81] Résolution 1199 du Conseil de Sécurité, en date du 23 septembre 1998.

[82] mondialisation.ca/bombardement-de-la-serbie-l-anniversaire-de-la-honte/19276

[83] La Belgique, le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni, plutôt que l'OTAN elle-même sans quoi on aurait pu arguer que les statuts de cette organisation ne lui permettaient pas d'agir en dehors de la légitime défense au profit de l'un de ses membres ; « Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. Belgique), exceptions préliminaires, arrêt », *CIJ Recueil* 2004, p. 279 ; Vincent Souty, « La Serbie devant la Cour internationale de justice, un chat de Schrödinger ? », *Revus*, 2010, pp.97-106, journals.openedition.org/revus/1377.

plainte n'a pas permis de disposer d'un avis d'expert réputé indépendant sur ce sujet, dans la mesure où elle a dû être rejetée par la Cour, celle-ci « ayant conclu que la Serbie-et-Monténégro n'avait, au moment de l'introduction de l'instance, qualité pour ester devant la Cour, ni en vertu du paragraphe 1, ni en vertu du paragraphe 2 de l'article 35 du Statut », faute d'être membre des Nations-Unies : « Par ces motifs, LA COUR, A l'unanimité, Dit qu'elle n'a pas compétence pour connaître des demandes formulées par la Serbie-et-Monténégro dans sa requête déposée le 29 avril 1999 ».

Il est néanmoins évident qu'aucun pays de l'OTAN n'avait été agressé par la Yougoslavie, de sorte que l'organisation ni aucun de ses membres, ne pouvaient invoquer le « droit naturel à la légitime défense », au sens de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, pour fonder leur action. Evidemment, cette organisation ne l'a pas fait ; en revanche, le Conseil de l'Atlantique nord a fait mention, le 22 mars, de « l'intransigeance de Belgrade et de la poursuite de la répression »[84] ; de même le Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana déclarait le 23 mars : « Cette action militaire vise à soutenir les objectifs politiques de la communauté internationale. Elle aura pour but d'interrompre les violentes attaques perpétrées par les forces armées et les forces de police spéciales serbes et d'affaiblir leur capacité de prolonger la catastrophe humanitaire »[85]. En d'autres termes l'OTAN prétendait agir en application du principe bien connu dit « devoir d'ingérence humanitaire », nonobstant la non reconnaissance de celui-ci par le droit international, qui s'en tient au respect de la souveraineté des Etats[86]. Pour que personne ne s'offusque de cette intervention d'humanité ou d'imposition de la paix, il aurait évidemment fallu qu'elle soit endossée par le Conseil de Sécurité. Rien, en droit, ne l'en empêchait puisque d'une part, il s'était déjà déclaré « alarmé par le risque de catastrophe humanitaire » et avait souligné « le besoin d'empêcher que cela se produise »[87]. De même il avait déjà affirmé que « la détérioration de la situation au Kosovo, République Fédérale de Yougoslavie, menace la paix et la sécurité dans la région », ce qui aurait justifié l'invocation de l'article 1-1 de la Charte : « prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix ». Mais en fait, d'une part il n'était pas sûr qu'un projet de résolution trouve l'appui d'une majorité du Conseil, et d'autre part il était sûr qu'il trouverait un vote « contre » de la part de la Fédération de Russie et de la Chine, ce qui de toute façon vaudrait « veto ».

Pourtant, le Conseil a pu donner l'impression d'endosser implicitement cette intervention, le 26 mars 1999, lorsqu'il a repoussé, par 12 voix contre 3, un projet de résolution présenté par la Fédération de Russie, l'Inde et la Belarus, demandant au Conseil de qualifier l'usage de la force par l'OTAN et ses Etats membres comme une « violation flagrante de la Charte ». Le Conseil a donc refusé de condamner les pays de l'OTAN et a laissé l'action se poursuivre, mais ce n'est pas pour autant qu'il l'a rendue licite. Pour qu'elle le soit, il aurait fallu une approbation explicite, dans le cadre du « pouvoir d'autoriser », que ce soit a priori ou même a posteriori. Une telle approbation n'était en fait pas possible puisque les menaces de véto déjà mentionnées auraient certainement joué. Yves Nouvel a fait une analyse très fine de ce cas d'espèce, pour aboutir à une conclusion de non licéité, mais on voit bien les limites d'une telle

---

[84] Déclaration du Conseil de l'Atlantique nord en date du 22 mars 1999, nato.int/docu/pr/1999/p99-038f.htm

[85] nato.int/docu/pr/1999/p99-040f.htm

[86] Article 2-4 de la Charte ; Affaire du Détroit de Corfou, Rec. C.I.J., arrêt du 9 avril 1949, p.35, cité par Yves Nouvel, « La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République Fédérale de Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, 1999/45, pp. 292-307, p.302 ; « C'est aussi un point controversé celui de savoir si c'est une cause juste de guerre, de prendre les armes pour les sujets d'un autre, afin de repousser d'eux l'oppression de celui qui les gouverne », Hugo Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, 1625, traduction française P. Pradier-Fodéré, Paris, Guillaumin, 1867, p. 595.

[87] Résolution 1199 du 23 septembre 1998.

analyse, lorsque deux camps s'opposent, en dehors de toute question de droit. Comme l'auteur le note, p.295 : « l'autorisation du Conseil conditionne la licéité de l'intervention », de sorte que cette même licéité est conditionnée par l'appréciation discrétionnaire de ses intérêts que fait inévitablement le détenteur d'un droit de véto : la Russie aurait usé de son droit dans le cas du Kosovo, et c'est la raison pour laquelle l'Alliance n'a pas présenté un projet de résolution, mais Moscou a décidé de ne pas le faire dans le cas Libyen, même si elle l'a regretté ultérieurement. Le professeur Djachim Momtaz, écrivant au profit du Comité international de la Croix-Rouge, arrive à cette même conclusion, et préconise purement et simplement « d'encourager les membres permanents du Conseil de sécurité à s'engager unilatéralement à ne pas recourir au véto à chaque fois que le Conseil de sécurité sera amené à traiter d'une catastrophe humanitaire »[88].

M. Nouvel a beau écrire que ce n'est pas une preuve de dysfonctionnement, il est quand même gêné que cela ait conduit à tolérer l'usage abusif de la force par la Yougoslavie, et la menace d'une catastrophe humanitaire, d'où sa conclusion : « Reste l'image des populations kosovares quittant leur foyer. Pour le Président des Etats-Unis, elle faisait de l'intervention « un impératif moral ». Rien n'interdit de penser que dans l'ordre moral, la bonne action puisse consister à ne pas se conformer à une règle juridique. Et face à la situation au Kosovo, la bonne action dans l'ordre moral consistait peut-être à transgresser le droit. Mais en ce domaine, le juriste ne dispose d'aucune expertise, car la prescription morale n'est pas produite selon les mécanismes en vigueur dans son champ d'étude. Il peut seulement en l'espèce conclure que l'action à laquelle elle a donné lieu n'est pas licite dans l'ordre juridique. »[89]

[88] Djachim Momtaz, « L'intervention d'humanité » de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzg3n.htm

[89] Idem, ibidem, p. 303.