



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

sur la situation au Kosovo

et présenté par

M. JEAN-PIERRE DUFAU,

M. JEAN-MICHEL FERRAND

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UNE HISTOIRE COMMUNE DOULOUREUSE	9
A – UNE PROVINCE REVENDIQUÉE PAR DEUX PEUPLES	9
B – UNE HISTOIRE MARQUÉE PAR UNE VIOLENCE QUI CHANGE RÉGULIÈREMENT DE CAMP	11
1) Les origines	11
2) Le Kosovo au sein de la Yougoslavie	12
II – UNE DERNIÈRE DÉCENNIE QUI A APPROFONDI LA RUPTURE ENTRE LES COMMUNAUTÉS	17
A – GUERRE ET DÉPLACEMENTS DE POPULATIONS SUCCESSIFS	17
1) De la non-violence à la guerre	17
2) L'intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord	18
3) Le retour de balancier	19
B – LE KOSOVO SOUS TUTELLE DES NATIONS UNIES	20
1) Les difficiles missions confiées à la MINUK et à la KFOR	20
2) Les défis de la démocratie et de l'Etat de droit	24
<i>a) Un pluralisme imparfait, auquel les Serbes ne participent plus</i>	24
<i>b) Les obstacles à la mise en place d'un Etat de droit</i>	26
3) Un faible bilan économique	27

III – UNE SÉPARATION DÉSORMAIS INÉVITABLE ?	31
A – DES COMMUNAUTÉS QUE TOUT SÉPARE AUJOURD'HUI	31
1) Les violences du printemps 2004	31
2) L'absence de vie et d'aspirations communes	32
<i>a) Les Serbes du Nord à l'heure de Belgrade</i>	33
<i>b) Des enclaves sous perfusion</i>	34
<i>c) Les Albanais en position de force</i>	36
B – DES POSITIONS JUSQU'ICI INCONCILIABLES, MALGRÉ LES INTERVENTIONS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	36
1) Les propositions équilibrées du plan Ahtisaari	36
2) Des positions qui apparaissent inconciliables	40
<i>a) Respect de l'intégrité territoriale de la Serbie contre aspiration à l'indépendance</i>	40
<i>b) Un point qui fait consensus : le refus affiché de la partition</i>	43
3) Le Kosovo au cœur d'enjeux internationaux qui le dépassent	44
<i>a) La fermeté russe contre toute forme d'indépendance du Kosovo</i>	44
<i>b) L'engagement américain en faveur de cette indépendance</i>	45
<i>c) L'Union européenne à la recherche d'une position commune</i>	45
C – COMMENT PRÉSERVER L'ESSENTIEL ?	46
1) Poursuivre l'établissement d'un Etat de droit avec l'aide de la Communauté internationale	47
2) Assurer un cadre respectueux des droits des minorités	51
3) Favoriser la conclusion d'un traité de paix et d'amitié entre la Serbie et le Kosovo, comme premier pas vers leur adhésion à l'Union européenne	53
4) Contribuer au démarrage économique du Kosovo	56
CONCLUSION	59
RÉSUMÉ DES GARANTIES MINIMALES À OBTENIR	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXES	67
Liste des personnes rencontrées par vos rapporteurs	69
Cartes	71
Résolution 1244 (1999)	75

Mesdames, Messieurs,

Le 8 septembre dernier paraissait dans un journal français de référence une tribune intitulée « Le Kosovo, une affaire européenne » signée par le ministre français des affaires étrangères et européennes et le ministre britannique des affaires étrangères⁽¹⁾. Une initiative conjointe de ce type, en particulier sur un sujet qui ne relève pas des relations entre les pays des ministres signataires, est suffisamment rare pour être soulignée ; elle témoigne de l'implication forte des deux diplomaties dans ce dossier et de l'importance de l'enjeu.

Car si, évidemment, le règlement du statut du Kosovo est d'abord essentiel pour l'avenir du peuple – des peuples, serait-on tenter de dire dans ce cas – de cette province, il est aussi une question cruciale pour la Communauté internationale et, singulièrement, pour l'Europe. La conclusion de la tribune précitée résume parfaitement cette dimension : « *La politique extérieure de l'Union est née dans les Balkans, elle ne doit pas périr dans les Balkans* ».

Certes, au printemps 1999, ce sont des troupes de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord qui sont intervenues pour mettre un terme aux affrontements entre les forces yougoslaves et l'Armée de libération du Kosovo et à l'exode des populations albanaises qu'ils entraînaient, mais de nombreux pays européens en faisaient partie. Surtout, les Européens ont, depuis, largement contribué au retour à la stabilité dans la région en y envoyant des militaires et des policiers, des experts, et en y consacrant une aide financière conséquente. Ils se proposent de renforcer encore leur présence dans l'avenir par une aide à la poursuite de la construction d'un état de droit multiethnique.

Après huit années de relatif oubli, le Kosovo revient sur le devant de la scène médiatique car le moment est venu de trancher la question de son « statut futur », pour reprendre l'expression retenue par la résolution 1244 du Conseil de sécurité. Le règlement de cette question vise à mettre un point final aux conflits qui ont suivi la chute du rideau de fer dans les Balkans.

Alors que le dernier rapport fait par un député sur le Kosovo datait de mai 2000⁽²⁾, la commission des affaires étrangères a décidé, dès la première réunion de bureau de cette législature, de charger vos Rapporteurs d'une mission d'information, afin d'être éclairée sur la situation dans ce qui est encore

(1) Le Monde, 8 septembre 2007.

(2) Yvette Roudy, Rapport d'information de la commission des affaires étrangères sur la mission effectuée par une délégation de la Commission au Kosovo, XIème législature, n° 2452, 31 mai 2000 ; le dernier rapport sénatorial, qui portait sur l'ensemble Serbie-et-Monténégro, date de mai 2004.

aujourd'hui une province de l'Etat de Serbie. Vos Rapporteurs ont effectué des auditions préparatoires, avant de se rendre à Belgrade et au Kosovo du 3 au 5 octobre 2007. Ils y ont rencontré des représentants des autorités de Belgrade et des autorités provisoires de Pristina, des porte-parole de la communauté serbe du Kosovo, l'ambassadeur de la Fédération de Russie et des occidentaux travaillant sur place pour les Nations unies ou l'Union européenne⁽¹⁾. Ils souhaitent remercier chaleureusement l'ambassadeur de France à Belgrade et le chef du bureau de liaison de Pristina, ainsi que leurs collaborateurs, pour leur disponibilité et la qualité de l'organisation de leur déplacement et des personnes rencontrées. Rien ne saurait remplacer une visite sur le terrain pour percevoir les enjeux et les difficultés d'une situation aussi délicate que celle du Kosovo.

Les tensions entre populations appartenant à la majorité ethniquement albanaise du Kosovo – qui représente aujourd'hui environ 90 % des habitants de la province – et les différentes minorités, au premier rang desquelles les Serbes, plongent leurs racines très profondément dans l'histoire troublée de cette région. C'est pourquoi vos Rapporteurs vont d'abord rappeler brièvement les principaux épisodes de ce passé commun, volontiers instrumentalisés à l'appui des revendications des uns comme des autres.

Ils présenteront ensuite les conditions de l'intervention militaire des forces de l'OTAN en 1999 et ses conséquences. La mise en place d'une tutelle des Nations unies sur le Kosovo est la plus visible d'entre elles. Si elle n'a pas permis, loin s'en faut, de résoudre tous les problèmes, elle a contribué au retour de la paix et à la mise en place des fondements d'une auto-administration de la province, restée juridiquement sous la souveraineté serbe.

Vos Rapporteurs aborderont enfin le cœur du débat actuel relatif au futur statut du Kosovo. Alors que le projet d'une indépendance sous supervision internationale, élaboré par M. Martti Ahtisaari, a été approuvé par les diplomaties occidentales et par les Albanais du Kosovo, le refus serbe, soutenu par la Russie qui s'oppose à toute solution qui ne serait pas acceptée par les deux parties, a conduit à un blocage au Conseil de sécurité des Nations unies. Sur une proposition du Président de la République, une période supplémentaire de négociation de quatre mois a été ouverte. Le Secrétaire général des Nations unies a demandé que lui soit remis un rapport sur l'issue de ces négociations le 10 décembre. Les chances de trouver une solution de compromis sont minces, tant les positions des uns et des autres apparaissent inconciliables. Cette situation est particulièrement gênante car l'absence de résolution du Conseil de sécurité risque de conduire à une déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo et de compliquer considérablement la tâche de l'Union européenne qui se proposait de poursuivre l'action des Nations unies pour affermir les institutions et l'état de droit dans le nouvel Etat.

(1) Voir en annexe la liste des personnes rencontrées par vos Rapporteurs.

Vos Rapporteurs concluent donc leur analyse en présentant les garanties qu'ils considèrent indispensables à la stabilité de cette région dans l'avenir, une fois réglée la question du statut *stricto sensu*. Malgré toute sa capacité d'influence, il n'est pas sûr que la Communauté internationale parvienne à empêcher que le Kosovo se déclare indépendant ; elle doit en revanche faire preuve de fermeté pour que, le cas échéant, cette déclaration ne conduise pas à de nouveaux affrontements, mais ouvre au contraire la porte à une ère nouvelle dans les Balkans. Il est de la responsabilité de l'Europe de peser en ce sens.

I – UNE HISTOIRE COMMUNE DOULOUREUSE

L'histoire, même lointaine, joue un rôle trop important dans la situation actuelle au Kosovo pour que l'on puisse comprendre celle-ci s'en s'y référer : elle est d'abord à l'origine de sa complexité ; elle est aussi utilisée par chacune des parties à l'appui de ses exigences.

A – Une province revendiquée par deux peuples

Le terme de Kosovo lui-même est l'objet d'une interprétation différente entre Serbes et Albanais.

Pour les premiers, le Kosovo correspond seulement au bassin supérieur de l'Ibar, qui est un sous-affluent du Danube ⁽¹⁾. Ils se réfèrent donc toujours aux deux territoires, historiquement distincts, du Kosovo et de la Metohija, cette dernière s'étendant de Pec à Prizren, c'est-à-dire à l'ouest de l'ancienne province autonome du Kosovo. Au XIX^{ème} siècle, ils utilisaient même le terme de « Vieille Serbie » pour désigner le Kosovo.

A l'inverse, pour les Albanais, le Kosovo forme une seule entité. Au terme de Metohija est préféré celui de plateau de la Dukagjin, qui n'est pour eux qu'une sous-partie de l'ensemble Kosovo, ce dernier étant doté d'une identité bien affirmée. Les nationalistes albanais désignent sous le terme de « Kosovo oriental » le territoire des communes de Presovo, Bujanovac et Medvedja, situées à l'est de la province, qui relèvent administrativement de la Serbie mais sont peuplées majoritairement d'Albanais.

Le territoire sous administration provisoire des Nations unies est celui de l'ancienne « région autonome » yougoslave, devenue « province autonome » en 1963.

Les Serbes d'une part, les Albanais d'autre part revendiquent chacun le Kosovo comme le berceau de leur peuple, réclamant en conséquence des droits exclusifs sur la province ⁽²⁾.

Les Serbes mettent en avant l'épisode de la principauté serbe médiévale, dont les traces sont encore très visibles, puisque c'est à cette époque qu'ont été bâtis les nombreux monastères et églises orthodoxes qui font du Kosovo une « terre sacrée » à leurs yeux.

(1) Voir en annexe les cartes de la Serbie dans son ensemble et de la province du Kosovo.

(2) Sur cette question, voir Jean-Arnault Dérens, « Kosovo : une terre pour deux peuples », *Politique internationale*, été 2005, n° 108, pp. 305-328.

Les Albanais dénoncent cette version de l'histoire, en affirmant, malgré l'absence de témoignage archéologique en ce sens, que ces sanctuaires ont été construits sur les ruines d'églises catholiques albanaises plus anciennes. Le cas échéant, ces églises seraient en fait antérieures au XI^{ème} siècle et donc à la séparation entre Eglise d'Orient et Eglise d'Occident, ce qui rend anachronique leur qualification de catholiques.

Mais les Albanais insistent surtout sur l'arrivée tardive des Slaves dans la région – qui n'ont effectivement migré vers les Balkans qu'aux VI^{ème} et VII^{ème} siècles –, alors qu'ils se considèrent eux-mêmes comme un « peuple autochtone des Balkans », héritier des Illyriens de l'Antiquité.

Dans ces conditions, la présence de l'autre peuple est toujours perçue comme le résultat d'une violence exogène : les Albanais dénoncent la « colonisation » serbe, tandis que les Serbes mettent en avant « l'invasion » albanaise qui, à partir du XVII^{ème} et du XVIII^{ème} siècle, aurait radicalement changé les équilibres démographiques du Kosovo.

Cette opposition entre deux versions inconciliables de l'histoire ne laisse pas de place aux « petits peuples » qui vivent également au Kosovo et constituaient ensemble, selon le recensement de 1981, environ 10 % de la population. Il s'agit de Turcs, de Bosniaques, de Croates, de Gorani ⁽¹⁾, de Roms, d'Ashkalis et d'Egyptiens. Ces deux derniers peuples sont généralement définis comme des Tziganes albanophones, proches mais différents des Roms, comme des Tziganes, qui pratiquent la langue romanesti. Toutes ces petites communautés sont sédentaires depuis des siècles au Kosovo. Après avoir été instrumentalisées par le régime de Slobodan Milosevic dans le but de disqualifier le nationalisme albanais et de souligner l'attachement de Belgrade aux différents peuples du Kosovo, elles sont désormais soumises à de fortes pressions : pour les uns, les Gorani ne sont que des Serbes islamisés, pour les autres, les Turcs du Kosovo sont des Albanais qui refusent de le reconnaître.

Ainsi, alors que les Balkans constituent une région de *melting pot* par excellence, et qu'une étude sérieuse de l'histoire devrait conduire à reconnaître à tous les peuples vivant au Kosovo le même droit de le considérer comme leur terre ancestrale, l'opposition entre les deux visions de l'histoire contribue à alimenter les haines.

Depuis longtemps, les différentes communautés du Kosovo cohabitent dans le même espace, mais sans partager de véritable expérience commune.

(1) Les Gorani – le terme signifie « montagnards » – sont des Slaves musulmans parlant une langue de la famille bulgaro-macédonienne, qui habitent les montagnes du Sar, entre Kosovo et Macédoine.

B – Une histoire marquée par une violence qui change régulièrement de camp

Sans entrer dans le détail de l'histoire, troublée, du Kosovo, il est nécessaire d'avoir à l'esprit quelques jalons chronologiques.

1) Les origines

C'est à partir du VI^{ème} siècle que des populations slaves s'installent au sud du Danube, où vivaient, sous le contrôle de Byzance, les Illyriens et les ancêtres romanisés des Roumains. La frontière byzantine s'effondre en 602, permettant aux Slaves de s'installer en grand nombre dans les Balkans. Entre le IX^{ème} et le X^{ème} siècles, se constitue un royaume de Serbie, qui dure jusqu'au début du XIV^{ème} siècle. En 1389, après la défaite de la bataille du Kosovo, la Serbie perd son indépendance. Elle va subir la domination turque pendant près de cinq siècles. Cette bataille est, au XIX^{ème} siècle, l'un des fondements du nationalisme serbe : la Yougoslavie communiste a fait construire un mémorial sur la plaine du Champ des Merles où elle est censée s'être déroulée, lequel fait aujourd'hui partie des monuments protégés par la KFOR. Les nationalistes serbes oublient volontiers que des nobles albanais catholiques y avaient participé dans le camp chrétien.

Pendant la domination ottomane, l'Eglise orthodoxe est la seule institution nationale du peuple serbe ; comme le patriarcat est à Pec, tout à l'ouest du Kosovo, cette région prend une importance croissante pour les Serbes. Mais lorsque, à partir de 1683, les Autrichiens parviennent à faire reculer les Ottomans et appellent les Serbes à se fixer dans les régions de frontières militaires qu'ils avaient libérées, beaucoup quittent le Kosovo, qui est simultanément ravagé par la peste. Dans le même temps, un mouvement d'immigration vers le Kosovo des tribus de montagnards du Nord de l'Albanie s'enclenche. Le point de rupture démographique entre Serbes et Albanais dans la région est rapidement atteint.

En représailles de la collusion des Serbes avec les Autrichiens, les Ottomans suppriment le patriarcat de Pec, tandis qu'ils intensifient, au cours du XVIII^{ème} siècle, l'islamisation, auparavant timide, du Kosovo, par le biais de conversions forcées ou « volontaires », mais souvent motivées par l'intérêt ou la peur. Ces conversions touchent les Albanais mais aussi les Serbes encore présents et les populations slaves des montagnes du Sar, les Goranci.

Le nationalisme albanais est apparu au XIX^{ème} siècle, mais plusieurs décennies après les nationalismes chrétiens des Balkans, en réponse à ces mouvements et par hostilité vis-à-vis des réformes en cours dans l'Empire ottoman. Plusieurs projets nationalistes coexistent alors : les tribus montagnardes, musulmanes ou catholiques, se battent pour défendre leur autonomie et le droit

d'appliquer le code coutumier du *Kanun* ; le chef héréditaire de la Mirdita ⁽¹⁾ veut la création d'une principauté albanaise catholique ; d'autres aspirent à l'autonomie de l'ensemble des terres albanaises au sein de l'Empire ottoman.

C'est en 1878, à la veille du Congrès de Berlin qui allait reconnaître l'indépendance de la Serbie et du Monténégro, que s'exprime ouvertement pour la première fois le nationalisme albanais contemporain par la création de la Ligue de Prizren. Celle-ci demande notamment que soit résolu le problème des 50 000 Albanais chassés – certains disent « déportés » – du sud de la Serbie vers le Kosovo par l'avancée des troupes serbes en 1877. Ses revendications, qui évoluent progressivement vers celle d'un Etat albanais, sont refusées par l'Empire ottoman et ignorées par les puissances européennes.

Les troubles persistent. L'Autriche-Hongrie utilise les Albanais, catholiques mais aussi musulmans, dans le but d'obtenir un partage des possessions turques en Europe, en demandant la création d'un Etat albanais qui serait placé sous sa protection. Alors que la Macédoine est le théâtre privilégié des rivalités entre Serbes, Bulgares et Grecs, les Serbes du Kosovo sont victimes d'une campagne de terreur de la part de bandes albanaises qui attaquent les villages et poussent les habitants à l'exil.

La société albanaise se soude autour du refus des règles de l'Etat ottoman. Après la révolution des « Jeunes turcs » de 1908, une première révolte éclate en 1910 et s'étend à l'ensemble des terres albanaises en 1912. En pleines guerres balkaniques, une République d'Albanie est déclarée en novembre 1912 mais, au printemps 1913, Serbes et Monténégrins se partagent le Kosovo, avant que la principauté d'Albanie soit créée à peu de choses près dans les frontières de l'Albanie actuelle. Pendant la Première guerre mondiale, c'est à travers le Kosovo que l'armée serbe, vaincue par les Autrichiens, fuit son pays et gagne ainsi la sympathie des puissances occidentales.

2) *Le Kosovo au sein de la Yougoslavie*

Le 1^{er} décembre 1918, grâce, notamment, au soutien de la France, est proclamé le Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes, dont font partie le Monténégro et le Kosovo. L'instauration du pouvoir serbe et la « pacification » du Kosovo s'avèrent une œuvre de longue haleine, qui se heurte à une résistance albanaise violente. Belgrade distribue des armes aux Serbes alors que des unités albanaises sont soutenues par l'Albanie, où les chefs historiques du mouvement albanais du Kosovo ont créé le « Comité Kosovo » ; ils mènent des opérations au Kosovo à partir de la zone démilitarisée établie dans les montagnes entre le Kosovo et l'Albanie. Mais ce soutien prend fin avec l'arrivée au pouvoir en Albanie du roi Zog, grâce aux services secrets serbes.

(1) C'est une région montagneuse du nord de l'Albanie actuelle.

Tout au long du XIX^{ème} siècle, le mouvement d'exode des Serbes s'était poursuivi, si bien que les Albanais étaient majoritaires dans la région au début du XX^{ème} siècle. Dans la période de l'entre-deux-guerres, le royaume yougoslave, né en 1929, essaie de renverser la donne démographique en développant une politique de colonisation serbe du Kosovo, accompagnée de pressions pour amener les Albanais à quitter la région. Environ 10 000 familles serbes bénéficient par exemple de la réforme agraire. Mais pas plus de 60 000 Serbes au total s'installent au cours de cette période au Kosovo, qui, partagé entre trois circonscriptions, est privé de toute identité administrative. Ils en furent d'ailleurs chassés pendant la Seconde guerre mondiale, et les autorités communistes empêchèrent leur retour après guerre. Dans le même temps, un nombre incertain d'Albanais est parti s'installer en Turquie, leur départ étant payé par Belgrade. Alors que les accords de Lausanne de 1923 avaient organisé d'importants transferts de population entre la Grèce et la Turquie, l'expulsion à grande échelle des Albanais du Kosovo a été envisagée, mais n'a pas été mise en œuvre.

Pendant la Seconde guerre mondiale, la plus grande partie du Kosovo est rattachée à la Grande Albanie, dont Victor-Emmanuel est le souverain. Une administration albanais-italienne est mise en place et des écoles en langue albanaise sont ouvertes. L'occupation italienne est ainsi perçue comme une forme de libération nationale. L'occupation allemande de la région de Mitrovica entraîne notamment la création d'un conseil des anciens et des chefs de clans, chargé d'édicter des lois sur le fondement du *Kanun*. Environ 100 000 Serbes et Monténégrins, colons installés dans les années 1930 ou autochtones du Kosovo, en sont chassés et environ 10 000 sont tués. 75 000 Albanais d'Albanie profitent au contraire de la guerre pour s'installer dans la région.

Les mouvements de résistance contre l'occupant y sont très faibles. Mais les partis communistes yougoslave et albanais s'insurgent à l'ouest du Kosovo, tandis que les troupes bulgares et soviétiques entrent à l'Est. Le pouvoir communiste a du mal à s'imposer et réprime violemment la Drenica⁽¹⁾ que les Partisans locaux ont refusé de quitter pour aller soutenir le front contre les nazis près de Belgrade.

En septembre 1945, le Kosovo et Metohija obtient un statut de région autonome au sein de la République de Serbie, statut confirmé par la Constitution de 1946. Un décret du 12 mars 1945 interdit le retour des colons serbes et monténégrins, mais ne porte pas expulsion des Serbes vivant dans la région. Ce statut apparaît comme un compromis entre les souhaits divergents des Serbes et des Albanais et traduit aussi la volonté des dirigeants communistes de contrôler le nationalisme serbe, perçu comme la plus grande menace pour la Fédération yougoslave.

(1) C'est une région située au centre du Kosovo, à l'ouest de Pristina.

Un climat de forte répression pèse sur le Kosovo pendant les vingt premières années du régime socialiste, marquées par nationalisation et collectivisation à marche forcée. Les victimes ne sont pas exclusivement albanaises, toutes les manifestations de nationalisme étant écrasées par la police politique. En 1963, les nouvelles constitutions de Serbie et de Yougoslavie renforcent l'autonomie dont jouit le Kosovo en l'érigeant au rang de province autonome, comme la Voïvodine. Son nom est réduit à Kosovo, la mention de la Metohija ayant toujours déplu aux Albanais. Le mouvement national albanais renaît dans les domaines de la culture, de l'éducation et des revendications politiques.

Mais c'est en 1974 que les deux provinces autonomes deviennent simultanément des entités fédérales de plein droit, jouissant de compétences équivalentes à celles des six Républiques fédérées. Le Kosovo envoie ainsi des députés aussi bien au Parlement fédéral qu'au Parlement de Serbie, ce qui lui permet d'intervenir dans la politique serbe, alors que la Serbie n'a plus aucun droit d'ingérence dans les affaires internes au Kosovo. Les Serbes considèrent cette Constitution comme discriminatoire à leur encontre, tandis que les Albanais restent frustrés de ne pas avoir obtenu le statut de République de plein droit.

Belgrade exclut en effet de le leur accorder car, d'après la Constitution, il confère le droit à la sécession. Les Albanais sont reconnus comme une minorité nationale, au même titre que les Italiens d'Istrie, les Hongrois de Voïvodine et les Roumains de Serbie, car cette notion se réfère à l'existence d'un Etat national extérieur à la Fédération yougoslave (respectivement l'Albanie, l'Italie, la Hongrie et la Roumanie), indépendamment de l'importance numérique des populations concernées. Les Albanais sont en effet plus nombreux en Yougoslavie – plus de 2 millions au début des années 1980 – que les Monténégrins, les Slovènes ou les Macédoniens auxquels est reconnue la qualité de peuples constitutifs de la Fédération et qui ont chacun leur République fédérée. En tant que minorité nationale, les Albanais bénéficient partout où ils vivent, c'est-à-dire en Serbie, au Monténégro et en Macédoine, de droits collectifs dans les domaines linguistique, éducatif et culturel, mais ne disposent pas de la souveraineté propre aux « peuples constitutifs ». Entre 1974 et 1981, ils saisissent néanmoins toutes les opportunités que leur offre le statut de quasi-République fédérée : l'université de Pristina, créée en 1969, se développe, la vie culturelle et artistique est intense.

C'est de l'université de Pristina que part le mouvement de protestation du printemps 1981 : les demandes catégorielles des étudiants exprimées début mars se transforment un mois plus tard en une révolte générale à laquelle participent salariés et mineurs. La répression policière est très violente : de nombreux manifestants sont arrêtés, plusieurs centaines d'Albanais sont tués. Pour ces derniers, un point de non-retour a été atteint : l'Etat yougoslave a perdu sa légitimité et devient une puissance occupante. En Serbie, ils sont perçus comme des ennemis intérieurs, prêts à saper les fondements de l'Etat, tandis que les Serbes du Kosovo se sentent victimes de pressions et de discriminations de la part

des autorités locales, majoritairement albanaises. Slobodan Milosevic va récupérer leurs revendications pour obtenir le ralliement des intellectuels nationalistes de plus en plus influents à Belgrade, dans un contexte de panne de l'idéologie communiste.

Slobodan Milosevic, élu président du comité central de la Ligue des communistes de Serbie en février 1986, mène une campagne de soutien aux Serbes et aux Monténégrins du Kosovo. Il écarte les deux principaux dirigeants communistes du Kosovo pour complaisance avec le nationalisme albanais et les remplace par des Albanais loyaux envers lui. Milosevic ayant aussi placé des fidèles à la tête du Monténégro et de la Voïvodine, il dispose de quatre voix dans les instances centrales de la Fédération. Les mineurs kosovars entament une grève de la faim, des manifestations de soutien aux dirigeants écartés éclatent dans toute la province. La police tire sur les manifestants, arrête et torture des milliers d'Albanais. En février 1989, le Parlement du Kosovo vote, à l'unanimité mais sous la pression de Belgrade, les amendements constitutionnels qui réduisent à néant l'autonomie de la province. La commémoration du sixième centenaire de la bataille du Champ des Merles est l'occasion de célébrer le triomphe de Milosevic.

Manifestations et répression se poursuivent au Kosovo, qui est placé sous l'état d'urgence. La Croatie et la Slovénie retirent leurs contingents de policiers de la province. Dès la rentrée scolaire suivante, les élèves serbes et albanais sont physiquement séparés dans les écoles comme à l'université de Pristina. En mars 1990, le Parlement de Serbie décide la création de nouvelles communes majoritairement serbes, prévoit un programme de construction immobilière pour les Serbes revenant au Kosovo et interdit aux Albanais d'acheter ou de vendre des biens immobiliers sans une autorisation spéciale. Des centaines de fonctionnaires, puis environ 80 000 employés albanais, sont licenciés.

Après des mois de passivité, les députés albanais du Parlement du Kosovo votent, le 2 juillet 1990, une résolution faisant du Kosovo une « entité égale et indépendante dans le cadre de la Fédération yougoslave » ; ils sont destitués par le Parlement serbe trois jours plus tard. En mai 1992, à l'issue d'élections « parallèles », Ibrahim Rugova est élu président de la République du Kosovo, désormais proclamée indépendante. Le grand gagnant de ces élections est la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) dont la ligne politique repose sur trois principes : empêcher la violence, internationaliser la question du Kosovo, et contester toute légitimité à l'Etat de Serbie et à ses institutions locales au Kosovo. Tous les Albanais qui collaborent avec l'Etat serbe sont considérés comme des traîtres ; ils feront partie des nombreuses victimes de l'Armée de libération du Kosovo (UÇK), à partir de 1998.

Pour délégitimer le régime de Belgrade, la LDK construit une société parallèle et le « crypto-Etat de la République de Kosovë ». Comme l'accès des écoles a été interdit aux enseignants et aux élèves albanais, ceux-ci fréquentent désormais des écoles établies dans des maisons privées, des caves ou tout autre

bâtiment. Pour financer le système scolaire, une collecte de fonds est organisée auprès des Albanais du Kosovo et de la diaspora ; une université parallèle est aussi créée, mais les diplômes ne sont pas reconnus à l'étranger et la qualité de l'enseignement est très inégale. Les autorités de Belgrade mènent une répression constante contre ce système pendant toutes les années 1990. Les relations entre Serbes et Albanais se réduisent encore, les occasions de se rencontrer se raréfiant.

Mais les Albanais ne réussissent pas à paralyser le Kosovo, où les services publics et les centrales électriques fonctionnent, les écoles scolarisent les enfants serbes et des minorités. Seules les mines ont arrêté leur production. Le refus des Albanais de participer aux élections serbes contribue au maintien au pouvoir de Slobodan Milosevic. Ce dernier a tout intérêt à être tolérant vis-à-vis du système parallèle albanais qui ne lui coûte rien et assure le « gel » de centaines de milliers de voix qui se seraient normalement portées contre lui.

L'intérêt de la Communauté internationale pour le Kosovo reste discret, alors que la guerre fait rage en Bosnie-Herzégovine. Les accords de Dayton, qui y mettent fin, n'évoquent pas le dossier kosovar. La réaffirmation de l'intangibilité des frontières des anciennes Républiques fédérées et le fait que les Serbes de Bosnie se contentent d'un haut degré d'autonomie ne vont pas dans le sens de la revendication d'indépendance du Kosovo, qui est jugée maximaliste et irréaliste.

Au milieu des années 1990, la situation apparaît bloquée, tandis que l'impatience grandit au sein d'une société albanaise, qui compte un très grand nombre de jeunes gens, qui n'ont pas d'autre issue que de s'exiler hors du Kosovo.

II – UNE DERNIÈRE DÉCENNIE QUI A APPROFONDI LA RUPTURE ENTRE LES COMMUNAUTÉS

Après des siècles de vie moins commune que parallèle, les communautés albanaise et serbe du Kosovo ne partagent pratiquement plus rien. Au regard du droit international, ce sont les Serbes qui détiennent le pouvoir, et l'utilisent contre les Albanais, tout en tolérant leur système parallèle. Une décennie et bien des violences plus tard, les rôles sont globalement inversés : sous le contrôle étroit de la Communauté internationale, les Albanais sont à la tête d'institutions auxquelles les Serbes refusent de participer ⁽¹⁾.

A – Guerre et déplacements de populations successifs

L'histoire des Balkans est jalonnée de déplacements de population, plus ou moins volontaires, souvent organisés par les Etats. En seulement quelques mois, le Kosovo a connu deux grands mouvements de population, séparés par l'intervention de l'OTAN : celle-ci a permis de stopper le départ des Albanais de la province et de rendre possible leur retour, mais elle n'a pas empêché, dans un second temps, la fuite de nombreux Serbes.

1) De la non-violence à la guerre

Alors que la LDK prônait la non-violence, moins par conviction philosophique qu'eu égard au rapport de forces et aux possibilités de lutte offertes aux Albanais, ainsi que par souci de se présenter au monde extérieur comme un parti de démocrates modérés et policés, l'UÇK, créée en 1993 par des hommes attachés au marxisme-léninisme, tire profit des émeutes qui agitent l'Albanie en 1997 pour se procurer des armes et établir des bases dans les zones montagneuses du nord du pays, frontalières du Kosovo. L'UÇK est parvenue à attirer vers elle une partie de l'argent de la diaspora albanaise, au détriment du financement de la « République de Kosovë », et a des liens avec différents trafics.

Les mois de février et mars 1998 sont marqués par des affrontements dans la région de la Drenica, où la police serbe et l'armée yougoslave détruisent de nombreux villages, faisant des dizaines de victimes. Parmi les morts, figure un commandant de l'UÇK, qui devient un martyr, symbole du combat qu'elle entend mener. Les manifestations de protestation se succèdent à Pristina, où les slogans non-violents cèdent rapidement la place à un soutien ouvert à l'UÇK. Un certain nombre de villages peuplés d'Albanais se déclarent « zones libérées » et se placent sous l'autorité de l'UÇK, qui y établit un régime militaire.

(1) Pour plus de détail, cf. Jean-Arnault Dérens, Kosovo, année zéro, Paris-Méditerranée, 2006, 379 p.

Au début de l'été 1998, le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations unies estime que près de 200 000 Albanais ont dû abandonner leurs foyers au Kosovo. Beaucoup ne quittent pas la province ; ceux qui le font se réfugient en Albanie et surtout au Monténégro. Les forces serbes ont pour stratégie de vider de leur population les villages serbes où l'UÇK a pris position, afin de couper la guérilla de ses soutiens dans la population civile. Elles lancent une offensive pour reconquérir la Dranica en septembre 1998 : plusieurs bastions de l'UÇK sont totalement détruits, les exactions sont nombreuses, les civils s'enfuient. En novembre, il y a 180 000 personnes déplacées au Kosovo.

L'opinion publique occidentale est désormais sensibilisée au sort de la province et la pression sur Belgrade s'accroît. La résolution 1199 du Conseil de sécurité, adoptée le 23 septembre 1998, prévoit la possibilité d'utiliser la force pour prévenir un désastre humanitaire. Un accord est conclu avec Slobodan Milosevic le 13 octobre : il prévoit un cessez-le-feu, la réduction des forces serbo-yougoslaves à 12 500 soldats et 6 500 policiers spéciaux, le droit inconditionnel au retour pour les réfugiés et les déplacés et le déploiement de 2 000 vérificateurs du cessez-le-feu, non armés et mandatés par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Les forces serbes se retirent tandis que l'UÇK, désormais soutenue par les Etats-Unis, reprend ses positions et se professionnalise.

Le 6 février 1999, des négociations serbo-albanaises s'ouvrent au château de Rambouillet. Les pressions sur les deux parties sont fortes. Des avancées concrètes sont esquissées sur la forme d'autonomie qui pourrait être accordée aux Albanais, mais une annexe prévoit le déploiement de forces de l'OTAN au Kosovo, qui disposerait d'une liberté de circulation dans toute la Yougoslavie. Cette clause est naturellement inacceptable pour Belgrade, qui porte ainsi la responsabilité de l'échec des pourparlers.

2) L'intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord

Sans avoir été approuvés par le Conseil de sécurité des Nations unies, les bombardements de l'OTAN commencent le 24 mars 1999, sur Pristina et sur de nombreux sites en Yougoslavie, c'est-à-dire en Serbie mais aussi au Monténégro, dont les dirigeants étaient pourtant pro-occidentaux, pour éviter que la petite République ne constitue un sanctuaire pour l'armée yougoslave. Sont visées les casernes et les bases de l'armée, mais aussi les infrastructures civiles. Malgré certaines « bavures », le nombre de victimes directes des bombardements de l'OTAN serait d'environ 500, ce qui est peu au regard des destructions matérielles.

L'armée yougoslave s'abrite, avec son matériel, dans des bâtiments civils et utilise parfois la population comme boucliers humains. Elle entend profiter du conflit pour achever d'éliminer l'UÇK en vidant de leurs habitants les zones qui lui servent de refuges et les régions frontalières de l'Albanie. Les

expulsions touchent aussi les villes : sont touchés en priorité les jeunes gens susceptibles de rejoindre la guérilla et les notables ayant une influence sur la population albanaise. Selon le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations unies, près de 800 000 Albanais ont quitté le Kosovo pendant les deux mois et demi de bombardements : certains ont été chassés, d'autres sont partis par crainte des violences. Selon l'OSCE, en juin 1999, on comptait 863 500 réfugiés, dont 444 300 en Albanie et 237 500 en Macédoine. Les populations ont subi des exactions de la part des policiers et des soldats, lesquelles ont coûté la vie à environ 4 000 personnes.

Mais il n'est pas évident que le régime serbe ait voulu procéder à un « nettoyage ethnique », comme l'OTAN et la presse occidentale l'ont alors affirmé. La politique d'expulsion répondait en fait à une double logique : une logique militaire, visant à chasser les civils pour faciliter la lutte contre l'UÇK, et une logique politique et stratégique, dans le but de faire durer la guerre le plus longtemps possible et de l'étendre aux régions voisines, et en particulier à la Macédoine, qui aurait pu sombrer dans le chaos devant l'afflux de réfugiés sans que l'OTAN ne soit capable de maîtriser la situation. Si cette désagrégation n'a pas lieu, les pertes infligées par l'OTAN à l'armée yougoslave restent limitées et, l'OTAN excluant toute offensive terrestre, considérée comme trop risquée, la situation est rapidement bloquée.

C'est dans ce contexte que sont signés, le 9 juin 1999, les accords de Kumanovo, qui prévoient le retrait des forces yougoslaves du Kosovo et l'entrée des troupes de l'OTAN. Le lendemain, les bombardements cessent et le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la résolution 1244 qui décide d'une présence internationale au Kosovo, sous son égide. Des troupes russes présentes en Bosnie-Herzégovine se déploient au Kosovo, et notamment à l'aéroport de Pristina, avant que les troupes de l'OTAN les rejoignent.

3) Le retour de balancier

Dès ces accords signés, des centaines de milliers de réfugiés se précipitent vers le Kosovo, où les soldats de l'OTAN, à peine positionnés, peinent à faire respecter un semblant d'ordre ; le chaos règne à la frontière avec l'Albanie. A l'intérieur de la province, plus aucune autorité civile n'est présente puisque police et armée yougoslaves se sont retirées et que les forces de l'OTAN comme la mission civile des Nations unies ne s'installent que progressivement. Pour l'OTAN, l'essentiel est le retrait serbe, pas la protection des biens et des populations.

Les pillards en profitent pour s'en prendre en priorité aux biens des Serbes, des Roms, des Ashkallis et des Egyptiens, même si ceux des Albanais ne sont pas toujours épargnés. C'est alors que commence l'exode massif des Serbes du Kosovo : sans qu'il y ait, apparemment, de consigne d'évacuation du Kosovo,

comme cela avait été le cas pour les quartiers de Sarajevo restitués aux Bosniaques, beaucoup de Serbes suivent le départ de l'armée et de la police par peur des représailles albanaises. Après la première vague de départs, qui a concerné 50 à 60 000 personnes, l'exode s'est poursuivi de manière progressive, à la suite des violences dont certains Serbes ont été victimes. Aucune mesure n'est prise pour prévenir ou limiter ces déplacements de population, tandis que les autorités onusiennes et les observateurs internationaux en minimisent la portée.

B – Le Kosovo sous tutelle des Nations unies

La résolution 1244⁽¹⁾, adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 10 juin 1999, après la conclusion de l'accord prévoyant la suspension des opérations aériennes de l'OTAN et le retrait des forces de sécurité yougoslaves du Kosovo, résulte d'un compromis âprement négocié entre les pays disposant du droit de veto au Conseil de sécurité, parmi lesquels la Chine et la Russie soutenaient les intérêts de la Serbie. Elle entérine aussi un compromis passé entre la Serbie et les puissances occidentales. La résolution place le Kosovo sous administration provisoire des Nations unies, tout en affirmant le principe de la souveraineté yougoslave : elle est ainsi la source de contradictions qui compliqueront considérablement le travail de la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK).

1) Les difficiles missions confiées à la MINUK et à la KFOR

Le volet militaire et de sécurité de la mission est confié à l'OTAN dans le cadre de la KFOR, tandis que le volet humanitaire et le volet civil impliquent différents acteurs : les Nations unies, l'OSCE, l'Union européenne, le Haut-commissariat aux réfugiés. Trois processus distincts doivent être menés à bien : le transfert de l'ancienne administration serbe à l'administration internationale, un processus électoral permettant de disposer de nouvelles institutions légitimes, et un transfert de compétences de l'administration internationale à ces nouvelles institutions élues. Il s'agit de la mise sous tutelle la plus importante de l'histoire des Nations unies, qui ne s'achèvera qu'une fois résolue la question du « statut final » du Kosovo.

(1) Son texte figure en annexe.

LA MISSION D'ADMINISTRATION INTÉrimAIRE DES NATIONS UNIES AU KOSOVO (MINUK)

Le mandat des Nations unies

Le Conseil de sécurité a autorisé, le 10 juillet 1999, le Secrétaire général à établir une présence administrative internationale civile au Kosovo dans le cadre de laquelle la population de cette région dévastée par la guerre pourrait jouir d'une autonomie substantielle. Le Conseil en a décidé ainsi dans sa résolution 1244.

Deux jours plus tard, le Secrétaire général Kofi Annan présentait au Conseil une stratégie opérationnelle de ce qui est connu aujourd'hui sous le nom de Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK).

Les tâches

Le Conseil de sécurité a confié à la Mission de l'ONU le soin d'administrer le territoire et la population du Kosovo, et d'y exercer tous les pouvoirs législatifs et exécutifs, ainsi que les pouvoirs judiciaires.

Jamais auparavant l'ONU n'avait été investie de pouvoirs aussi considérables. Comme l'a alors souligné le Secrétaire général, l'Organisation a « l'immense » tâche de restaurer un semblant de vie normale dans la province.

La MINUK a entre autres les tâches principales suivantes :

- faciliter l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles ;
- exercer les fonctions d'administration de base ;
- faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo ;
- faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et l'acheminement de l'aide humanitaire et de secours ;
- maintenir l'ordre public ;
- promouvoir les droits de l'Homme ;
- veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave.

Le cadre opérationnel

Dans le contexte de l'effort massif déployé par la Communauté internationale pour transformer un Kosovo ravagé par la guerre en une véritable société démocratique, quatre organisations et agences ont été invitées à travailler ensemble sous la direction du Représentant spécial du Secrétaire général.

En tant que chef de la Mission, celui-ci est chargé de superviser les quatre secteurs d'activité engagés dans la mise en œuvre des aspects civils de la remise en état du Kosovo et de la mise en place de réformes.

Ces secteurs d'activité, connus comme les quatre « piliers », sont les suivants :

- **l'administration civile**, sous l'égide de l'Organisation elle-même ;
- **l'assistance humanitaire**, sous la direction du HCR ; ce pilier est dans un second temps devenu celui de **la police et la justice**, du ressort de l'ONU ;
- **la démocratisation et la création d'institutions**, sous la responsabilité de l'OSCE ;
- **la reconstruction économique**, sous les auspices de l'Union européenne.

La stratégie générale

Le travail de la MINUK doit se dérouler en cinq étapes intégrées :

- **Phase I** – La Mission veillera à la création de structures administratives, au déploiement de membres de la police civile internationale, à l’acheminement d’une assistance de secours aux réfugiés rentrant chez eux et aux personnes déplacées à l’intérieur du pays, au rétablissement des services publics et à la formation de la police et à la formation judiciaire. La MINUK mettra également au point un plan échelonné de relèvement économique et s’efforcera d’établir une économie viable.
- **Phase II** – L’accent portera sur l’administration des services sociaux et des équipements collectifs, et la consolidation du régime du droit. Le transfert des fonctions administratives dans des secteurs comme la santé et l’éducation pourra commencer au niveau local et peut-être au niveau régional. Des préparatifs seront également entamés en vue de la tenue d’élections.
- **Phase III** – La MINUK mettra la dernière main aux préparatifs du scrutin et organisera la tenue d’élections à une autorité de transition au Kosovo.
- **Phase IV** – La MINUK appuiera les efforts déployés par les représentants élus du Kosovo pour organiser et mettre en place les institutions provisoires d’un gouvernement autonome et démocratique. Une fois ces institutions établies, la MINUK leur transférera ses responsabilités administratives restantes, tout en appuyant la consolidation des institutions provisoires du Kosovo.
- **Phase V** – Cette dernière étape dépendra d’un règlement final du statut du Kosovo. La MINUK supervisera le transfert des pouvoirs des institutions provisoires locales aux institutions qui auront été établies dans le cadre d’un règlement politique.

Source : d’après site internet de la MINUK ; <http://www.un.org/french/peace/kosovo/pages/kosovo>.

Quand l’OTAN et l’ONU arrivent au Kosovo, les autorités militaires et civiles serbes ont abandonné la province, à l’exception du Nord et des enclaves, mais l’UÇK s’efforce de mettre en place ses propres institutions et d’occuper les lieux symboliques du pouvoir afin de prendre de vitesse la LDK. Deux « gouvernements » se font en effet concurrence : celui de la « République de Kosovë » et celui issu de la guérilla. Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, M. Bernard Kouchner, obtient qu’ils se dissolvent en échange de la création d’une structure provisoire constituée du Conseil transitoire du Kosovo et de la Structure administrative conjointe temporaire.

En 2001, la MINUK élabore un « cadre constitutionnel » qui permet d’organiser les élections législatives de l’automne 2001. Il définit les compétences respectives de l’administration internationale et des institutions élues, fixant les compétences de ces dernières et notamment du nouveau gouvernement issu des élections, les domaines de responsabilités partagées et les importantes compétences réservées au Représentant spécial et à la MINUK.

Nommé à la tête de la MINUK en janvier 2002, M. Michael Steiner se donne comme objectif l’accélération du processus de transfert des compétences, mais il se heurte à un cruel manque de cadres, à tous les niveaux de l’administration et dans tous les services publics. Les personnels internationaux de

la MINUK ne sont pas non plus toujours très expérimentés ce qui rend nécessaire le recours à de nombreux « experts » étrangers, qui alternent les employeurs et passent d'une mission à l'autre.

LA FORCE POUR LE KOSOVO (KFOR)

Au Kosovo, il est toujours nécessaire de maintenir une présence militaire solide, compte tenu des tensions qui persistent alors qu'ont lieu les pourparlers dirigés par les Nations unies sur le statut futur de la province. L'Alliance atlantique a promis d'appuyer les dispositions relatives à la sécurité qui figureraient dans l'accord qui serait finalement adopté. La Force de maintien de la paix de l'OTAN – la KFOR – est présente dans la province depuis juin 1999.

L'OTAN dirige actuellement une force internationale de quelque 16 000 hommes dans la région, parmi lesquels 2 000 Français, qui constituent le second contingent pour le nombre d'hommes.

La KFOR a été récemment restructurée pour en améliorer l'efficacité et permettre aux troupes d'opérer plus aisément et sans restrictions dans toute la province.

Le but de l'opération

La question du statut du Kosovo n'étant toujours pas résolue, l'OTAN est chargée dans la province d'un mandat assez vaste, qui découle de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies et de l'Accord militaro-technique conclu entre l'OTAN et l'armée yougoslave.

L'OTAN avait initialement pour mission de décourager la reprise des hostilités et d'éviter que les forces yougoslaves et serbes ne menacent à nouveau le Kosovo, d'établir un environnement sûr et d'assurer la sécurité de la population et le maintien de l'ordre, de démilitariser l'Armée de libération du Kosovo – dont les membres devaient être intégrés dans le Corps de protection du Kosovo (KPC), unité de sécurité civile destinée à l'aide aux populations et à la reconstruction –, d'appuyer l'action humanitaire internationale, de coordonner ses activités avec la présence civile internationale et de soutenir cette dernière.

Aujourd'hui, la KFOR cherche surtout à construire un environnement sûr qui permette à tous les citoyens, quelle que soit leur origine ethnique, de vivre en paix, et dans lequel la démocratie et la société civile pourront se développer progressivement, avec l'aide internationale.

Les tâches de la KFOR

La KFOR a notamment eu pour tâche d'apporter une aide pour le retour et la réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés, la reconstruction et le déminage, l'assistance médicale, la sécurité et le maintien de l'ordre, la protection des minorités ethniques, la protection du patrimoine, la sécurité des frontières, l'interdiction des trafics d'armes transfrontières, la mise en œuvre à l'échelle du Kosovo d'un programme d'amnistie concernant les armes, les munitions et les explosifs, la destruction d'armes et l'appui à la création d'institutions civiles, au maintien de l'ordre public, à la mise sur pied du système judiciaire et pénal, au déroulement du processus électoral et à d'autres aspects de la vie politique, sociale et économique de la province.

La KFOR continue de privilégier la protection des minorités : elle organise régulièrement des patrouilles à proximité des enclaves minoritaires, elle installe des points de contrôle, elle assure l'escorte des groupes minoritaires, elle protège les sites qui appartiennent au patrimoine de la province tels que les monastères et elle organise des distributions de nourriture, de vêtements et de fournitures scolaires.

Source : d'après site internet de l'OTAN ; <http://www.nato.int/issues/kfor/index-fr>.

2) Les défis de la démocratie et de l'Etat de droit

Le « cadre constitutionnel » promulgué le 15 mai 2001 a institué un régime parlementaire, avec une Assemblée de cent vingt membres élus pour trois ans, disposant du pouvoir d'investir et de censurer le gouvernement, de nommer à certains emplois publics, ceux de la magistrature notamment, d'élire sa présidence collégiale ainsi qu'un président du Kosovo, aux prérogatives limitées. Des compétences ont commencé à être transférées à ces autorités provisoires par la MINUK, d'abord dans des domaines non régaliens (quinze ministères à ce jour, depuis la création en décembre 2005 de ceux de l'Intérieur et de la Justice).

La mise en place d'institutions démocratiques doit aussi passer par la reconstruction d'un système judiciaire efficace et impartial, qui permette notamment de lutter contre le crime organisé.

a) Un pluralisme imparfait, auquel les Serbes ne participent plus

Depuis les élections de l'automne 2001, trois principaux partis albanais dominent la vie politique du Kosovo : la LDK, qui, malgré un tassement régulier, peut compter entre 45 et 50 % des voix, le Parti démocratique du Kosovo (PDK), qui bénéficient de 25 à 30 % des votes et l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK), qui en compte autour de 8 %. En octobre 2004, leurs places respectives ont été confortées, malgré l'arrivée sur le devant de la scène politique d'un nouveau parti, ORA, qui a recueilli 6 % des suffrages. En janvier 2007, une scission s'est opérée au sein de la LDK, qui a conduit à la création de la Ligue démocratique (LD), qui s'affiche dans l'opposition.

Le PDK et l'AAK sont issus de l'UÇK, mais le premier reste dans l'opposition tandis que la seconde est le partenaire de la LDK dans la petite coalition au pouvoir entre 2004 et 2007. Son dirigeant historique, M. Ramush Haradinaj, a dirigé le gouvernement kosovar d'octobre 2004 à mars 2005, avant d'être obligé de démissionner pour cause d'inculpation par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. En février 2006, c'est M. Agim Çeku, ancien général de l'armée croate, ancien commandant militaire de l'UÇK, qui est devenu premier ministre.

En mars 2006, M. Fatmir Sejdiu a été élu président du Kosovo par l'Assemblée en remplacement d'Ibrahim Rugova, décédé le 21 janvier 2006. Il lui a également succédé en janvier 2007 à la tête de la LDK, ce qui a provoqué la scission de la fraction conduite par l'ancien président du Parlement M. Nexhat Daçi.

Si le pluralisme semble donc exister au Kosovo, il est difficile de distinguer les programmes politiques spécifiques des différents partis. Tous réclament l'indépendance complète du Kosovo, et font partie, à l'exception de la jeune LD, de « l'Equipe unie » qui représente le Kosovo dans les négociations sur

le futur statut de la province. En revanche, ils restent très discrets sur les autres sujets comme les questions sociales et le type de société que deviendrait un Kosovo indépendant. Seul ORA, qui veut défendre une troisième voie et passe pour le parti des intellectuels, amorce une réflexion sur cette question essentielle.

Les élections qui se sont tenues le 17 novembre 2007 et auxquelles environ 45 % de la population du Kosovo ont participé (contre 51 % en 2004) ont interverti les positions des deux premiers partis : le PDK est arrivé en tête, avec 34 % des suffrages, et le LDK en deuxième, avec moins de 22 % des voix. L'AAK a enregistré une progression de plus de quatre points. Ces résultats devraient conduire à la constitution d'une coalition associant PDK et LDK, mais la LDK ne reconnaît pas sa défaite et conteste les conditions dans lesquelles le scrutin s'est déroulé. M. Hashim Thaçi, chef du PDK, devrait être le prochain Premier ministre.

Surtout, depuis 2004, les partis serbes du Kosovo ne participent plus aux institutions provisoires. Cette situation constitue un véritable échec pour la Communauté internationale puisque l'un des objectifs des Nations unies est de créer un Kosovo « multiethnique ».

Dans un premier temps, l'évolution a pourtant été favorable : alors que le régime de Slobodan Milosevic ⁽¹⁾ était hostile à toute forme de coopération, l'Eglise orthodoxe a plaidé pour celle-ci, certains responsables, au premier rang desquels Mgr Artemije, l'évêque de Raska et Prizren, prenant le risque d'être accusés de trahison par leur propre camp. Les Serbes ne participèrent pas au scrutin municipal de 2000, mais les administrations locales s'ouvrirent à quelques Serbes dans plusieurs communes et des membres du Conseil national serbe, qui représente les Serbes du Kosovo, ont participé aux travaux de la Structure administrative conjointe temporaire. Une liste unique serbe, la Coalition pour le retour, a ensuite participé aux élections législatives de novembre 2001, que certains courants radicaux ont en revanche boycottées.

La participation des Serbes à ce scrutin témoigne de la différence de situation entre ceux du nord de Mitrovica, qui vivent accolés au reste de la Serbie, et les Serbes vivant dans les enclaves : les premiers n'ont participé au vote qu'à hauteur de 8 %, quand, dans certaines enclaves, la participation atteignait 100 %. Vingt-trois députés serbes ont alors été élus à l'Assemblée du Kosovo, mais ils ne sont parvenus à faire avancer aucun des dossiers qui leur importaient, comme le retour des réfugiés ou les conditions de sécurité dans les enclaves.

Alors que la MINUK souhaitait accélérer des transferts de compétences profitant d'abord aux Albanais et que tout dialogue apparaissait impossible au sein de l'Assemblée, et à la suite des émeutes sanglantes de mars 2004, les dirigeants serbes du Kosovo décidèrent de boycotter les élections législatives de 2004. Même

(1) *Ce régime n'a pris fin que le 5 octobre 2000.*

les personnalités les plus engagées dans le dialogue avec la Communauté internationale, comme Mgr Artemije, constatèrent l'échec de leur stratégie et se rallièrent à cette option. Quelques listes serbes ont été déposées au dernier moment, mais la participation a été limitée à 0,3 % des inscrits serbes. Elle a été tout aussi faible aux élections législatives et municipales du 17 novembre dernier.

Les Serbes du Kosovo n'ont donc plus aucun représentant légitime depuis 2004, ce qui les prive d'un moyen de se faire entendre dans le cadre des négociations sur le statut du Kosovo, où les autorités de Belgrade sont leurs seuls porte-parole.

b) Les obstacles à la mise en place d'un Etat de droit

La mise en place d'un Etat de droit devait conduire à la création d'un système judiciaire et d'une police capables de faire respecter la loi et de lutter contre le crime organisé, particulièrement actif dans cette région de passage.

La première question délicate était celle de la détermination des normes juridiques applicables. En décembre 1999, les autorités internationales ont décidé que s'appliquerait le droit en vigueur en 1989 dans la province autonome du Kosovo et Metohija. Mais comme son code pénal ne mentionnait pas toutes les infractions, il a été complété par le code pénal serbe sur certains points et par le code pénal yougoslave sur d'autres. Il était aussi précisé qu'il était possible d'appliquer des lois postérieures lorsqu'elles étaient favorables à l'accusé et que les standards juridiques internationaux, comme les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme, pouvaient être opposés au principe du code pénal local. Il était donc très difficile de savoir quelle norme était applicable dans quel cas, difficulté accrue par le fait que la plupart des magistrats internationaux chargés de reconstruire le système judiciaire ne comprenait ni le serbo-croate ni l'albanais et que ceux qui étaient originaires de pays anglo-saxons n'étaient pas habitués au droit romain et à la procédure inquisitoire dont découlent les différents droits applicables au Kosovo.

La Communauté internationale a fait des efforts pour former de jeunes magistrats mais le Kosovo souffre d'un sous-encadrement judiciaire qui ne pourra être partiellement comblé que par le maintien d'une présence internationale, y compris après son éventuelle indépendance.

Le bilan de la justice est encore maigre. Un rapport de l'OSCE de décembre 2005 tire un bilan accablant du traitement judiciaire des émeutes du printemps 2004. Alors que 50 000 personnes auraient participé à ces violences, seulement 454 inculpations ont été prononcées et 211 coupables condamnés.

La mise en place de la Force de police du Kosovo (KPS) est en revanche présentée comme un succès de la MINUK. Elle a été réalisée rapidement, les futurs policiers reçoivent une formation de qualité sous l'égide de l'OSCE et la KPS compte des membres de toutes les nationalités du Kosovo, ce

qui permet d'envoyer les uns ou les autres selon la nationalité majoritaire dans la zone concernée. La Force est épaulée par la Police des Nations unies, composée de policiers originaires de nombreux pays et qui sont dépendants d'interprètes plus ou moins fiables pour faire leur travail.

Bien que le pays soit petit et le contrôle social étroit, il est très difficile de mener une enquête à bien, les témoins étant victimes de pressions, voire de malencontreux accidents. Dans ces conditions, la lutte, pourtant indispensable, contre la criminalité organisée est particulièrement délicate.

Or, le Kosovo est depuis longtemps une étape sur la route de nombreux trafics internationaux, et en particulier des trafics d'opiacées et de cannabis. Ils ont prospéré sous le régime de Slobodan Milosevic, lorsque ce qui restait de la Fédération yougoslave était isolé par les sanctions et l'embargo international. Ils ont aussi été favorisés par la stratégie non-violente qui a conduit à soustraire au pouvoir serbe le plus d'activités économiques possibles, ce qui a contribué à brouiller la frontière entre activités légales et illégales.

La présence d'une importante diaspora albanaise dans les pays occidentaux a facilité l'internationalisation des réseaux criminels tandis que les personnels civils et militaires internationaux constituaient de nouveaux clients pour les activités illégales, en particulier pour la prostitution, ce qui a fait du Kosovo une place très importante sur la carte européenne de la traite des êtres humains. L'administration internationale n'a pas toujours fait preuve de suffisamment de fermeté vis-à-vis de ces trafics, de peur d'entrer en conflit avec les puissants lobbies auxquels ces réseaux criminels sont liés.

3) Un faible bilan économique

Le Kosovo a toujours été la région la plus pauvre de la Fédération yougoslave et les efforts consentis par celle-ci en faveur de son industrialisation n'ont pas eu beaucoup de résultats⁽¹⁾. La province avait pourtant des atouts, puisque ses matières premières, et en particulier son lignite, étaient exploitées depuis le début du XXème siècle.

Le symbole de ce potentiel minier est la Trepca, nom d'un combinat réunissant près d'une centaine d'entreprises réparties à travers le Kosovo, mais aussi implantées au Monténégro et en Serbie. Les mines de lignite alimentent les centrales thermiques d'Obilic ; les réserves sont d'un volume important mais leur exploitation est difficile et le lignite est de mauvaise qualité. La production ayant été arrêtée dans de nombreuses mines, sa reprise exigerait des investissements considérables.

(1) *La plupart de données chiffrées proviennent de Marina Glamotchak et Diane Masson, « Kosovo : le débat du statut », Politique étrangère, 1 : 2006, pp. 147-158.*

Le pays renferme aussi du plomb, de l'argent et du zinc, ainsi que des minerais rares, tels l'indium, le cadmium, le germanium, le thallium et le gallium, utilisés dans les industries de haute technologie.

Malgré ce potentiel, la situation énergétique du Kosovo est catastrophique depuis 1999. En sont responsables l'usure et la vétusté des réseaux, les déprédations commises par les Serbes juste avant leur départ, l'absence de techniciens albanais formés, la nomination de responsables issus de l'UÇK sans compétence technique. Les investissements réalisés par l'Union européenne pour restaurer les capacités d'offre d'électricité ont été en partie détournés, si bien que la production reste très inférieure aux besoins et que la population subit des coupures d'électricité régulières. La Compagnie d'électricité du Kosovo (KEK) a tenté de faire subir ces coupures aux zones où les factures n'étaient pas réglées, mais cela a conduit à priver totalement d'énergie certains secteurs malgré l'hiver rigoureux, entraînant des manifestations et un assouplissement de cette politique. Dans les faits, selon les informations qui ont été données à vos Rapporteurs, les enclaves serbes sont touchées en premier par des coupures d'électricité, qui n'épargnent néanmoins personne.

Cette situation n'est évidemment pas de nature à encourager les investissements alors que les structures industrielles en auraient un grand besoin. La MINUK a été chargée de la responsabilité de 370 entreprises qui étaient propriété publique ou appartenaient au secteur autogéré. Elle a d'abord tenté de les rendre aux ouvriers, mais ils ne pouvaient rien faire d'entreprises qui n'avaient pas fonctionné depuis une dizaine d'années, dont la technologie était obsolète et dont les productions n'avaient plus de marché puisqu'elles étaient conçues pour s'intégrer dans le système yougoslave. En juin 2002, les entreprises sont confiées à la Kosovo Trust Agency (KTA) qui est chargée de leur privatisation, avant que Belgrade n'obtienne la suspension du processus sur le fondement du caractère intérimaire des pouvoirs de la MINUK, qui n'en faisait pas le propriétaire des entreprises, qu'elle ne pouvait donc pas céder. La situation n'a guère évolué depuis lors et la viabilité potentielle de ces entreprises est très incertaine. Il faudrait en fait reconstruire l'industrie du Kosovo, ce qui exigerait des investissements colossaux et une stratégie de développement économique. Seules les entreprises de petite taille ont été privatisées, à plus de 80 % au profit d'Albanais du Kosovo ou de membres de la diaspora albanaise, ce qui a encore accentué le déséquilibre au profit de cette communauté.

Même la modernisation du secteur agricole, qui était une priorité de la MINUK et à laquelle de nombreuses ONG ont apporté leur aide, a peu progressé. Faute d'une industrie agro-alimentaire, tous les produits transformés sont importés, ainsi qu'une grande part des laitages, de la viande, des fruits et des légumes, la production locale étant essentiellement vivrière ou destinée à des ventes directes peu développées sur les marchés. 80 % des exploitants agricoles privés ne cultivent en effet qu'entre 0,5 et 2 hectares, ce qui suffit à peine à nourrir une famille.

L'économie kosovare reste donc centrée sur le petit commerce, les activités de construction individuelle et les réseaux d'économie parallèle. Malgré 2,3 milliards d'euros de dons entre 1999 et 2002, provenant à hauteur de 65 % de l'Union européenne et de ses Etats membres, le Kosovo demeure l'une des économies les plus pauvres de la région, avec un produit intérieur brut d'environ 2,5 milliards d'euros pour 2 millions d'habitants, soit le PIB par habitant (1 230 euros) le plus faible de la région. Les recettes fiscales se limitant aux taxes perçues sur les importations, son déficit budgétaire s'élevait en 2004 à 128 millions d'euros, alors que la province doit entre 1,1 et 1,4 milliard d'euros aux institutions financières internationales.

36 % de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté et plus de 12 % dans une extrême pauvreté. Le taux de chômage serait compris entre 45 et 60 % selon les sources, et bien plus élevé pour les jeunes qui sont 40 000 à entrer sur le marché du travail chaque année. La main-d'œuvre du Kosovo compte actuellement un million de personnes, dont 15 % ont un emploi officiel. Seule une structure sociétale fondée sur la communauté familiale et le clan permet de limiter les effets de la pauvreté, en redistribuant les ressources.

Les principaux handicaps du territoire sont la dépendance budgétaire à l'aide extérieure, le faible niveau de formation technique de la main-d'œuvre et l'émigration des élites. Si le Kosovo est terre d'émigration depuis les années 1950, en particulier en direction de l'Allemagne et de la Suisse, la pression pour le départ risque de continuer à s'intensifier si la situation économique ne s'améliore pas rapidement dans la mesure où 50 % de la population a moins de vingt ans et aucune perspective d'avenir dans la province.

III – UNE SÉPARATION DÉSORMAIS INÉVITABLE ?

Depuis la mise en place de la MINUK, la situation apparaît stabilisée. La poussée de violence de mars 2004 a néanmoins démontré que l'équilibre était extrêmement précaire et que la société du Kosovo était bien loin de présenter un véritable caractère multiethnique. Les Serbes ont le sentiment qu'ils n'y ont plus leur place, malgré l'ancienneté de leur implantation dans la province : pour eux, le salut ne peut venir que de la réaffirmation de l'appartenance du Kosovo à la Serbie, même si un statut de très large autonomie lui est concédé, tandis que les Albanais ne conçoivent pas leur avenir autrement qu'indépendant.

A – Des communautés que tout sépare aujourd'hui

L'une des missions conférées par la résolution 1244 à la MINUK était de faire en sorte que « *tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales* ». Plus de huit ans après sa mise en place, on ne peut que constater que cet objectif est loin d'être atteint, en particulier pour les habitants serbes du Kosovo qui vivent au sud de l'Ibar, dans les quartiers qualifiés d'enclaves. Sur les deux millions d'habitants du Kosovo, il reste environ 100 000 Serbes : 40 000 vivent dans les trois municipalités du Nord et à Mitrovica-nord, zone en continuité géographique avec la Serbie, et 60 000 dans des enclaves isolées les unes des autres (*cf.* carte en annexe).

1) *Les violences du printemps 2004*

Les cinq premières années du protectorat international ont permis la réalisation de certains progrès, principalement en termes de processus démocratique et de reconstruction d'urgence. Les violences du printemps 2004 ont révélé la persistance du sentiment de haine entre communautés et ont été vues par les Serbes comme la preuve de l'incapacité de la Communauté internationale à assurer leur protection. Elles ont donc contribué à radicaliser les positions des uns et des autres.

Elles ont été déclenchées par deux événements qui se sont produits à la mi-mars 2004 : un adolescent serbe est d'abord tué par des tireurs inconnus près du monastère de Gracanica, ce qui a conduit les Serbes à organiser des manifestations de protestation et à couper la circulation sur la route Skopje-Pristina, l'un des principaux axes du Kosovo. Quelques jours plus tard, le 16 mars, deux enfants albanais disparaissent d'un village situé près de Mitrovica : selon le témoignage d'un troisième enfant, ils se seraient noyés dans l'Ibar après avoir été agressés par des garçons serbes plus âgés. Bien que l'enquête qui a ensuite été menée n'ait pas permis de savoir précisément ce qui s'était passé, les médias albanais répandent la thèse d'une provocation serbe.

Une manifestation se déroule à Mitrovica le lendemain. Encadrés par des radicaux, les manifestants essaient de franchir le pont sur l'Ibar qui sépare la partie sud de la ville, où vivent des Albanais, de la partie nord, peuplée par des Serbes. La KFOR est rapidement débordée et des tireurs serbes bloquent l'avancée des Albanais, au prix de nombreux morts.

La violence s'étend à l'ensemble du Kosovo. L'attitude de la KFOR a varié selon la nationalité des militaires présents. Par exemple, l'armée italienne a pris toutes les mesures nécessaires pour protéger la patriarchie de Pec et le monastère de Visoki Decani ; elle a opposé une forte résistance aux émeutiers dans Djakovica. En revanche, si les militaires allemands ont évacué, avant même le début des émeutes, la soixantaine de civils serbes, souvent très âgés, qui vivaient encore dans le centre de Prizren, ils n'ont pris de mesure ni pour bloquer l'accès au monastère des Saints-Archanges, à quelques kilomètres de là, ni pour protéger les très anciennes églises de la ville. Le 18 mars, aucun policier de l'ONU ou militaire de la KFOR n'était visible à Pristina, contrairement à l'habitude, ce qui a permis aux émeutiers d'incendier la dernière église orthodoxe ouverte de la capitale.

Les services de renseignements occidentaux étaient très vraisemblablement au courant de ce qui allait se produire, mais il a probablement été fait le choix politique de ne pas s'y opposer. Les émeutes ont été organisées, mais les responsables de cette flambée de violence ne sont pas clairement connus, même si, selon certains témoignages, des membres du KPS auraient été impliqués dans les émeutes.

Finalement, leur bilan humain est limité à dix-neuf victimes, majoritairement albanaises, mais leurs conséquences sont considérables. Elles ont donné aux Serbes du Kosovo la conviction que leur départ était inéluctable, alors que les 20 000 soldats de la KFOR et les policiers des Nations unies n'ont pas été capables de contrôler la situation et de protéger leurs biens, et surtout leurs églises et monastères. Depuis ces événements, la Communauté internationale vit dans la crainte qu'ils se reproduisent, même si les règles d'engagement des militaires de la KFOR ont été harmonisées et modifiées afin de leur permettre d'intervenir pour sauver les biens, et plus seulement les personnes.

2) L'absence de vie et d'aspirations communes

Les événements de mars 2004 ont mis en évidence l'existence de tensions latentes qui pouvaient exploser au moindre incident exploité par les plus radicaux d'un bord ou de l'autre. Depuis, la situation est restée relativement calme, mais le fossé continue silencieusement à se creuser entre les communautés.

Serbes et Albanais du Kosovo n'ont pratiquement plus l'occasion de se rencontrer : les Serbes du nord du Kosovo vivent tournés vers Belgrade, tandis que les Albanais considèrent leur prochaine indépendance comme acquise.

a) Les Serbes du Nord à l'heure de Belgrade

Au nord du Kosovo, dans les communes de Leposavic, Zvecan et Zubin Potok, et dans la partie nord de Mitrovica, les Serbes vivent presque « normalement », comme s'ils étaient en Serbie et non dans une partie du territoire placé sous la protection des Nations unies. Le dinar serbe y est couramment utilisé, alors que l'euro est la monnaie officielle du Kosovo, et les automobiles ont des plaques serbes. La population n'était pas exclusivement serbe avant 1999, mais les Albanais qui y vivaient ont presque tous quitté la région pour s'installer au sud de l'Ibar.

Lors de leur visite à Mitrovica, vos Rapporteurs ont constaté avec surprise que le pont sur l'Ibar situé au centre de la ville était surveillé par la KFOR, mais que ce n'était pas le cas d'un autre pont situé à quelques centaines de mètres seulement du premier. Des soldats pourraient probablement s'y déployer rapidement en cas de problème, mais leur présence en permanence jouerait un rôle dissuasif, dont on ne comprend pas très bien pourquoi il serait indispensable en centre ville mais inutile tout près de là. Le premier pont possède certes une dimension symbolique dont le second est dépourvu, mais si une foule essaie de franchir la rivière, le problème sera le même quel que soit le pont qu'elle emprunte.

Les Serbes ne participent plus aux scrutins organisés au Kosovo, mais ils prennent part aux élections serbes : ils envoient des députés à Belgrade, l'un d'eux, que vos Rapporteurs ont rencontré, étant le président de la commission pour le Kosovo ; ils ont voté à l'occasion du référendum constitutionnel de novembre 2006 qui a conduit à inscrire dans la Constitution serbe que le Kosovo était « partie intégrante du territoire de la Serbie », et auquel les Albanais n'ont pas été autorisés à participer – leur participation aurait très certainement conduit à la victoire du non au référendum –.

De même, les Serbes du Kosovo ont boycotté les élections législatives qui se sont tenues le 17 novembre 2007 au Kosovo, comme les autorités de Belgrade les invitaient à le faire. Dans un premier temps, ils envisageaient d'organiser un scrutin parallèle le 11 novembre, avant de décider que « leurs » élections se tiendraient le même jour que les municipales serbes, probablement au printemps prochain. Interrogés par vos Rapporteurs sur les raisons d'un boycott qui privera les Serbes du Kosovo d'élus reconnus par la Communauté internationale à la tête de leurs communes, leurs représentants ont jugé que les institutions mises en place au Kosovo étaient à leurs yeux dépourvues de toute légitimité. Le risque est que quelques électeurs participent aux élections organisées par la MINUK et élisent légalement des conseillers municipaux, qui ne seront pas reconnus par l'immense majorité de la population serbe, qui choisira plus tard, illégalement, ses responsables municipaux. De fait, le 17 novembre, des candidats albanais l'ont emporté dans des municipalités serbes du Nord et des enclaves : la MINUK envisage de maintenir à titre provisoire, par décision administrative, les équipes municipales sortantes dans les communes du Nord et

de « panacher » les résultats des élections avec la nomination de conseillers municipaux serbes afin de refléter l'équilibre ethnique dans certaines enclaves. Mais cette solution est loin d'être totalement satisfaisante, et le problème se posera à nouveau au moment de la tenue des prochaines élections municipales en Serbie.

Le refus des Serbes du Kosovo de participer aux institutions du Kosovo a pour conséquence leur absence dans les négociations en cours sur le futur statut de la province. Leurs seuls porte-parole sont les autorités de Belgrade, qui se préoccupent parfois plus d'enjeux politiques internes et de questions de principe que de la véritable situation des populations serbes du Kosovo.

Le président du Conseil national serbe, que vos Rapporteurs ont rencontré à Mitrovica, a fait part de son entière confiance dans les autorités de Belgrade pour défendre « par tous les moyens légitimes », y compris « des moyens non légaux » l'intégrité du territoire serbe, c'est-à-dire pour s'opposer à l'indépendance du Kosovo, dans la mesure où, selon lui, la constitution serbe les y oblige.

b) Des enclaves sous perfusion

La vie est en revanche loin d'être normale pour les quelque 60 000 Serbes qui vivent au sud de l'Ibar, dans des villages ou des quartiers « enclavés » au milieu des villages ou des quartiers peuplés d'Albanais. La vie est pour eux d'autant plus difficile que leur enclave est petite : dans certaines ne vivent que quelques centaines de personnes, souvent âgées, dans des espaces entourés de fil barbelé et protégés par la KFOR.

L'adjointe du ministre pour le Kosovo et Metohija a souligné que la population ne bénéficiait pas d'une réelle liberté de circulation et les agriculteurs ne pouvaient pas accéder à leurs champs, ce qui les prive de leur moyen de subsistance. En revanche, beaucoup continuent à percevoir retraites ou salaires de Belgrade, même lorsqu'ils n'effectuent plus aucun travail car les entreprises publiques dont ils dépendaient se trouvent en secteur albanais.

Les services publics serbes fonctionnent dans les enclaves les plus grandes, sans lien avec les institutions du Kosovo. Les écoles suivent les programmes de Belgrade et les services de santé reçoivent seulement les Serbes. L'hôpital de Mitrovica, situé au nord de la ville, était en 1999-2000 ouvert aux patients de toutes les ethnies, mais les Serbes ont décidé d'en interdire l'accès aux Albanais, au motif qu'eux-mêmes ne pouvaient être soignés dans les autres hôpitaux du Kosovo. Cet hôpital reçoit des patients de toutes les enclaves et dirige vers la Serbie ceux qu'il n'est pas possible de traiter sur place.

La vie est donc loin d'être simple dans ces enclaves : les Serbes qui étaient assez jeunes et riches pour aller s'installer dans le Nord, en Serbie ou à l'étranger, l'ont fait ; il reste surtout les personnes âgées. La situation démographique des enclaves est telle que leur disparition progressive à moyen terme est certaine.



Le pont de Mitrovica, surveillé par la KFOR, vu de Mitrovica-nord.



Le monastère de Gracanica, situé dans une enclave serbe proche de Pristina et classé Patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO.

c) Les Albanais en position de force

Tandis que leur poids démographique relatif s'accroît avec la poursuite du mouvement de départ des Serbes, les Albanais ont tiré profit des années de tutelle internationale. Ils ont consolidé leurs positions au sein de l'appareil politico-administratif, et ce d'autant plus fortement que les Serbes ne participent plus aux élections. Les transferts de compétences de la MINUK vers les institutions locales, qui demeurent fragiles et très politisées, se font essentiellement à leur profit. L'autonomie substantielle au sein de la Serbie dont bénéficie la province a toujours été perçue par les Albanais comme une étape vers l'indépendance, dont ils estiment désormais que l'heure est venue.

Les Albanais estiment que leur indépendance va dans le sens de l'histoire. Alors que le régime communiste yougoslave avait gelé toutes les velléités d'indépendance pendant plusieurs décennies, sa chute a déclenché une succession d'indépendances. Seuls les Albanais du Kosovo sont encore rattachés, contre leur gré, à Belgrade. Leur accession à l'indépendance permettrait de fermer un chapitre de l'histoire de l'Europe.

B – Des positions jusqu'ici inconciliables, malgré les interventions de la Communauté internationale

Depuis l'intervention de l'OTAN au printemps 1999, la Communauté internationale est directement impliquée dans la situation au Kosovo. Plusieurs dizaines de pays participent à la MINUK et à la KFOR. Tous veulent éviter un pourrissement de la situation qui réduirait à néant tous les efforts de stabilisation consentis depuis huit ans. Mais le sort du Kosovo est aussi, depuis plusieurs mois, devenu l'objet d'un bras de fer entre la Russie et les Etats-Unis, ce qui contribue à compliquer encore la recherche d'une solution.

1) Les propositions équilibrées du plan Ahtisaari

L'ouverture de négociations sur le statut final du Kosovo devait être subordonnée à l'application de huit « standards » ou « normes » édictés en 2003 par la MINUK et relatifs aux domaines suivants : fonctionnement des institutions démocratiques, Etat de droit, liberté de mouvement, droits des communautés et retours durables des déplacés, économie, droit de propriété et patrimoine culturel, dialogue entre Belgrade et Pristina, Corps de protection du Kosovo. Le principe était « les standards avant le statut ». Pourtant, en octobre 2005, le rapport de l'Envoyé spécial des Nations unies Kai Eide a ouvert la voie aux négociations, en dépit d'une application très imparfaite de ces normes. Il conclut que le *statu quo* n'est plus tenable et préconise le passage à une phase politique de détermination du statut de la province, parallèlement à la poursuite du travail nécessaire à l'application de ces normes.

Le 24 octobre 2005, le Conseil de sécurité a décidé d'ouvrir des négociations sur le statut et a soutenu la désignation par le Secrétaire général des Nations unies comme envoyé spécial pour mener ces négociations, de M. Martti Ahtisaari, un ancien président finlandais. L'envoyé spécial a travaillé en relation étroite avec le Groupe de contact, composé des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France, l'Allemagne, l'Italie et la Russie.

Celui-ci a élaboré des « principes directeurs » repris par le Conseil de sécurité et destinés à encadrer la négociation. Les « principes directeurs » ne tranchent pas entre indépendance limitée et autonomie poussée, mais excluent trois solutions : le retour au *statu quo*, la partition du Kosovo, le rattachement en totalité ou en partie à des pays voisins.

Les négociations, ouvertes à Vienne en février 2006, n'ont pas permis de rapprocher les positions opposées des deux parties : les Albanais du Kosovo sont apparus prêts à des concessions pour autant qu'ils obtiennent l'indépendance, les Serbes se sont montrés disposés à aller très loin en matière d'auto-gouvernance du Kosovo pour autant que soit maintenue la souveraineté serbe.

Faute d'un accord entre les parties, M. Martti Ahtisaari a donc proposé lui-même, à partir des positions exprimées par les deux parties lors des négociations, une solution pour le statut du Kosovo. Il a présenté ses propositions à Belgrade et Pristina, puis, le 26 mars 2007, au Conseil de sécurité. Le projet, composé d'un texte principal et de onze annexes, ne conclut pas à l'indépendance. Il détaille un statut des minorités très protecteur, qui s'appuie sur une représentation renforcée dans les institutions, une décentralisation asymétrique au profit des municipalités serbes, la création de nouvelles municipalités à majorité non albanaise et des mesures de protection du patrimoine religieux de l'Eglise orthodoxe de Serbie, dont le Kosovo devra reconnaître l'existence et les propriétés. Le projet organise aussi la future présence internationale, composée d'un bureau civil international dirigé par un Représentant civil international, une mission de police et de justice placée sous son autorité, et une présence militaire assurée par l'OTAN. L'encadre suivant présente les principales stipulations de ce projet.

Le plan Ahtisaari a reçu le soutien des occidentaux du Groupe de contact (qui constituent le Quint), qui le jugent équilibré et réaliste. Il est en revanche absolument refusé par la Serbie, qui y voit un démembrement de son territoire. La Russie a progressivement durci sa position et exige maintenant que le futur statut soit acceptable pour Belgrade. Elle insiste pour que les négociations continuent jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé entre Belgrade et Pristina et pour qu'en attendant, le territoire reste sous administration des Nations unies. La Chine reste discrète sur cette question et s'abrite derrière l'opposition russe. Même si elle ne fait pas du Kosovo une affaire prioritaire, sur le fond, elle ne peut qu'être réservée étant donné les questions de principe que pose la décomposition de l'ex-Yougoslavie au regard de sa propre condition d'Etat communiste multiethnique et fédéral.

LES PRINCIPALES STIPULATIONS DU PLAN AHTISAARI

Le texte principal du statut proposé

L'article 1 définit les principes généraux que devra respecter le Kosovo, affirme son caractère multiethnique et démocratique et impose la mise en place d'un Etat de droit. Il prévoit que le Kosovo devra se doter d'une constitution durant la phase transitoire (soit dans les quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du Statut) imposant les standards démocratiques les plus élevés, ainsi que d'une économie de marché. Le Kosovo ne devra pas avoir de revendications territoriales sur des parties des territoires voisins. Il ne pourra pas non plus s'unir à un autre territoire.

Les articles 2 à 4 précisent les droits de l'homme et les libertés fondamentales que le Kosovo devra garantir à ses citoyens, ainsi que les droits des communautés et des personnes déplacées ou rentrées au Kosovo.

Le Kosovo disposera du droit de négocier et de conclure des accords internationaux et de solliciter l'appartenance à des organisations internationales (article 5).

L'article 6 fixe le principe de la décentralisation et de la coopération transfrontalière. Des mesures spéciales sont autorisées pour Mitrovica, que le Kosovo devra adopter en liaison avec le Représentant civil international (ICR) et la présence militaire internationale (IMP).

L'article 7 garantit l'autonomie et la protection des sites culturels et religieux, avec des garanties renforcées pour les propriétés de l'Eglise orthodoxe serbe (SOC), détaillées en annexe.

Les articles 8 et 9 énoncent les principes qui régiront le droit de propriété, le partage de la dette de l'ex-Yougoslavie, la privatisation des biens confiés au *Kosovo Trust Agency*.

Les articles 10, 12, 13 et 14 fixent les principes de la future présence internationale, dans ses trois composantes que sont le Représentant civil international (ICR), la présence militaire internationale (IMP) et la mission PESD, renvoyant à diverses annexes. L'article 10 prévoit également la mise en place d'une Force de sécurité du Kosovo (KSF), doté d'un armement léger.

L'article 11 règle la question de la transition vers le futur statut. L'article 15 autorise la MINUK à poursuivre son activité durant quatre mois après l'entrée en vigueur du statut.

Les annexes au projet de Statut

Annexe 1 : dispositions constitutionnelles

L'annexe 1 énonce les dispositions et principes que devra reprendre la future constitution : multiethnisme, égalité de tous les citoyens sans discriminations, haut niveau de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, protection des droits des communautés, neutralité de l'Etat sur les questions religieuses, responsabilité des autorités sur la question des retours des réfugiés et personnes déplacées, droit à la double nationalité. L'annexe fixe dans le détail les règles de représentation des différentes minorités dans les institutions kosovares et institue un mécanisme de double majorité « Badinter » pour certains sujets (majorité parlementaire et majorité de parlementaires représentant les minorités). Toute modification constitutionnelle devra recueillir une double majorité des 2/3 des voix.

Annexe 2 : charte des droits des communautés et de leurs membres

L'annexe 2 précise les droits dont disposent les communautés, détaille des droits sociaux, culturels, éducatifs, linguistiques étendus, et prévoit la représentation des minorités au sein des administrations, des municipalités et des entreprises publiques. Des discriminations positives apparaissent possibles.

Annexe 3 : décentralisation

L'annexe 3 met en place un mécanisme de décentralisation, qui confère aux municipalités des pouvoirs étendus et exclusifs dans différents domaines (développement économique, aménagement du territoire et occupation des sols, services publics, éducation, santé, logement, culture). Les municipalités à majorité serbe disposeront de pouvoirs plus importants, notamment dans les affaires culturelles et éducatives, la protection des sites religieux et culturels, la nomination des chefs des postes de police. Mitrovica-Nord, Gracanica, Strpce, auront en outre des compétences additionnelles particulières. Les municipalités pourront mettre en place des coopérations intercommunales, mener des coopérations transfrontalières avec des institutions serbes (municipalités, agences gouvernementales), et recevoir des aides financières et techniques (transparentes et légales) de Belgrade dans leurs domaines de compétences.

L'annexe prévoit la création de cinq nouvelles municipalités (et l'extension de Novo Brdo) sur des zones où les communautés non albanaises représentent au moins 75 % d'un minimum de 5 000 habitants. Environ 85 % des Serbes du Kosovo devraient vivre dans des municipalités serbes. Mitrovica sera divisée en deux municipalités, Mitrovica-Nord et Mitrovica-Sud, chapeautées par un Conseil conjoint, composé de cinq représentants par partie et d'un représentant international désigné par l'ICR, mais sans réel pouvoir.

Annexe 4 : système judiciaire

Cette annexe organise la mise en place de juges indépendants et impartiaux.

Annexe 5 : les biens religieux et culturels

Le Kosovo devra reconnaître l'Eglise orthodoxe serbe, qui disposera de la propriété pleine et entière de ses biens (monastères, églises, lieux de vie), et sera libre de recevoir des soutiens financiers. La KFOR protégera les principaux monastères pour une période temporaire, avant de transférer ces pouvoirs, en accord avec l'ICR et la mission PESD, au KPS. Des zones de protection seront établies, les droits de propriété y étant limités (restriction ou interdiction de certaines industries, de constructions dépassant une certaine hauteur ou densité, déforestation).

Annexes 6 et 7 : dette, entreprises publiques et archives

Le Kosovo devra assumer sa part de la dette héritée de l'ex-Yougoslavie, à négocier avec la Serbie. Les entreprises publiques devront être transférées aux autorités du Kosovo. Les éléments du cadastre emportés en Serbie devront être rendus aux autorités du Kosovo.

Annexes 8 à 11 : future présence internationale (ICR, IMP, mission PESD)

Ces annexes définissent la présence internationale, composée d'un Bureau civil international dirigé par un Représentant civil international (ICR), une mission de police et de justice placée sous son autorité et une présence militaire assurée par l'OTAN. L'ICR disposera d'une équipe réduite (soixante-quinze internationaux), aura un rôle de coordonnateur pour l'ensemble de la présence internationale, mais n'aura pas d'autorité sur la KFOR qui sera seule compétente pour la mise en œuvre du statut en matière militaire. L'ICR sera également Représentant spécial de l'Union européenne et le chef de la mission de police et de justice sera son adjoint. La KSF sera légèrement armée, avec moins de 2 500 membres actifs et 800 réservistes, et assurera dans un premier temps la gestion des crises et la protection civile. Le KPC sera dissous dans le délai d'une année.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Une mission du Conseil de sécurité s'est rendue à Belgrade et au Kosovo en avril et a pu prendre la mesure des tensions sur place. Le Conseil de sécurité a entrepris de débattre d'un projet de résolution sur le Kosovo en mai 2007 : les occidentaux souhaitaient que celle-ci organise la mise en œuvre du plan Ahtisaari mais la Russie a indiqué qu'elle utiliserait son veto contre toute résolution qui conduirait à l'indépendance du Kosovo.

Devant le blocage des discussions sur le projet de résolution, le secrétaire général des Nations unies, M. Ban Ki-moon a donné quatre mois, à compter du 1^{er} août 2007, au Groupe de contact pour qu'il reprenne son rôle de médiateur entre Serbes et Kosovars albanais afin de sortir de l'impasse. Il doit lui remettre un rapport sur l'avancée de ces négociations le 10 décembre prochain.

Les membres européens du Groupe de contact ayant désigné le diplomate allemand Wolfgang Ischinger pour les représenter, c'est une Troïka, composée de celui-ci, de l'Américain Frank Wisner et du Russe Alexandre Botsan-Khartchenko, qui est chargée de cette délicate mission. Elle a déjà reçu séparément à plusieurs reprises les deux parties, successivement puis simultanément, afin de stimuler une véritable discussion entre elles. Le seul progrès obtenu par la Troïka, le 28 novembre 2007, à Baden en Autriche, à l'issue de la dernière réunion de négociation, est l'engagement des deux parties « *d'exclure tout recours à la force dans la recherche d'une solution* ».

2) Des positions qui apparaissent inconciliables

Vos Rapporteurs ont pu constater au cours de leur déplacement que les positions apparaissaient bel et bien inconciliables.

a) Respect de l'intégrité territoriale de la Serbie contre aspiration à l'indépendance

Les Serbes du Kosovo comme les autorités de Belgrade mettent en avant une série d'arguments juridiques pour justifier leur refus du plan Ahtisaari comme celui de toute solution qui conduirait à l'indépendance du Kosovo. Le 24 juillet 2007, le Parlement serbe a ainsi adopté, à la quasi-unanimité, une résolution qui réaffirme la souveraineté serbe sur le Kosovo et menace les Etats qui reconnaîtraient l'indépendance de celui-ci de représailles dont le contenu demeure flou.

S'appuyant sur le droit international, ils estiment que la Communauté internationale n'a aucune légitimité à demander à un pays de se séparer d'une partie de son territoire – de l'ordre de 15 % – sans que cette perte ait été approuvée par le peuple. Les principes définis par la Commission Badinter au début des années 1990 sont aussi rappelés : selon eux, seule une République fédérée pouvait demander son indépendance, alors qu'il était exclu d'accorder celle-ci à des entités inférieures aux Républiques fédérées. Il est vrai que toutes les Républiques

fédérées de Yougoslavie sont aujourd'hui devenues indépendantes dans leurs frontières de l'époque communiste, mais qu'aucune entité plus petite ne s'en est détachée.

Alors que les Albanais soulignent leur importance numérique incontestable dans la province, les Serbes considèrent les Albanais comme une minorité en Serbie (qui compte 8 millions d'habitants hors Kosovo) et leur dénie donc tout droit à l'indépendance. Pourquoi le Kosovo serait-il indépendant quand les Serbes de Bosnie-Herzégovine sont contraints de ne former qu'une entité au sein d'une Fédération ? Les Serbes estiment que les Albanais ont déjà leur Etat, l'Albanie, et qu'un Kosovo indépendant constituerait un second Etat pour ce peuple, et un précédent dangereux.

Pour Mgr Artemije, l'évêque de Raska et Prizren, que vos Rapporteurs ont rencontré dans sa résidence du monastère de Gracanica, dans une enclave proche de Pristina, accepter l'indépendance du Kosovo reviendrait à récompenser les Albanais de la province pour le « nettoyage ethnique » qu'ils ont perpétré avec la complicité de l'OTAN, et dont témoignerait le fait que la population serbe de Pristina soit passée de 40 000 début 1999 à soixante-dix personnes aujourd'hui. Il est persuadé que les Serbes encore présents dans la province seraient contraints de la quitter si elle accédait à l'indépendance, alors qu'il revendique leur droit de continuer à vivre sur la terre de leurs ancêtres. Il considère enfin que le seul argument des Albanais du Kosovo en faveur de l'indépendance est la menace du recours à la violence, ce qui devrait avoir d'autant moins de poids aux yeux de la Communauté internationale que la KFOR est justement présente dans la province pour empêcher les actes de violence.

Beaucoup de modérés, au premier rang desquels le Président de l'Assemblée nationale de Serbie, jugent que la proclamation de l'indépendance du Kosovo en 1999 aurait été perçue comme la sanction de la politique ultranationaliste et violente de Slobodan Milosevic, et aurait pu être acceptée dans ce contexte, alors qu'elle apparaîtrait comme particulièrement injuste maintenant que la Serbie est redevenue une démocratie. Aussi, les Serbes pourraient renoncer à leur candidature à l'OTAN, si l'Alliance soutenait l'indépendance kosovare. Ils ne comprendraient pas non plus que les membres de l'Union européenne reconnaissent celle-ci et, le cas échéant, perdraient toute confiance en elle. Des sondages montrent régulièrement l'évolution de l'opinion publique serbe : même si la part de la population qui considère qu'il est plus important de conserver le Kosovo que d'adhérer à l'Union européenne diminue progressivement, elle était encore de 41 % en septembre dernier – contre 47 % en juin dernier –. 38 % estiment que Belgrade devrait rompre ses relations diplomatiques avec les pays qui reconnaîtraient l'indépendance du Kosovo (ils étaient 37 % en juin). En revanche, il ne semble pas que les Serbes soient favorables au recours aux armes pour empêcher l'indépendance du Kosovo – selon le même sondage, seuls 10 % y sont favorables, contre 12 % en juin –, même si le président du Conseil national serbe a clairement laissé entendre le contraire à vos Rapporteurs.

Dans le même temps, les Albanais affirment qu'ils ont déjà fait toutes les concessions en acceptant le plan Ahtisaari, dont certaines stipulations sont très favorables aux Serbes et qui limite incontestablement la réalité de l'indépendance du Kosovo. Malgré leur opposition de départ à la décentralisation asymétrique et au financement direct des municipalités serbes par Belgrade, ils ont finalement accepté les deux mesures. Ils ont même cédé sur le mécanisme de double majorité pour certaines décisions.

Dans ces conditions, pour eux, aucune solution qui ne passerait pas par la proclamation de son indépendance n'est acceptable. Les responsables politiques considèrent que le peuple a déjà été très patient et qu'il n'est plus disposé à attendre davantage. Sa frustration croît. Le report de l'indépendance et l'ouverture d'une nouvelle phase de négociation sont mal perçus et souvent vécus comme une forme de trahison de la Communauté internationale. C'est pourquoi ils affirment que cette attente ne devra pas durer au-delà du 10 décembre prochain et que, si les négociations n'aboutissent pas avant, le Kosovo proclamera alors unilatéralement son indépendance.

Le président de l'Assemblée du Kosovo a rappelé à vos Rapporteurs les souffrances que les Serbes ont infligées aux Albanais et combien ils sont culturellement éloignés les uns des autres, contrairement à d'autres peuples, comme les Monténégrins, bien plus proches des Serbes et qui ont pourtant obtenu leur indépendance. Il a aussi estimé que l'indépendance du Kosovo ne sera pas source de problèmes pour la Serbie mais au contraire la libérera d'un grand poids.

Ce dernier argument est incontestable : la question du Kosovo est un frein au développement économique de la Serbie, dont le potentiel est considérable, et à son intégration dans l'Union européenne. Mais le ministre des affaires étrangères serbe, auquel vos Rapporteurs faisaient valoir cet argument, a répondu que, certes, la seule région de Belgrade pourrait plus facilement adhérer à l'Union européenne que le pays dans son ensemble, mais que ce n'était pas une raison pour abandonner les autres régions, plus pauvres, de la Serbie.

Il apparaît néanmoins que les responsables politiques serbes sont parfaitement conscients de l'incapacité de leur pays à développer le Kosovo et même seulement à le gouverner. La solution de « plus large autonomie possible » au sein de la Serbie qu'ils proposent est la conséquence de cette situation : selon le conseiller du Premier ministre pour le Kosovo et Metohija, les Albanais seraient libres de tout gérer au Kosovo, à condition que la souveraineté serbe soit maintenue, c'est-à-dire que la Serbie conserve la maîtrise des relations internationales, la défense – mais le Kosovo pourrait être démilitarisé, c'est-à-dire que n'y seraient présentes ni l'armée serbe ni une armée kosovare, mais seulement des troupes internationales –, les pouvoirs monétaire et douanier, le contrôle des frontières extérieures et la charge de protéger l'héritage culturel serbe. Les Serbes soulignent que cette solution ne priverait les Albanais d'aucune des compétences qu'ils exercent actuellement au sein du régime de tutelle internationale.

On peut en revanche observer qu'elle conférerait à Belgrade des compétences sur le Kosovo qu'elle n'exerce plus depuis 1999 : la Serbie exige en effet de « conserver » une souveraineté qui n'a déjà plus aucune réalité. De l'autre côté, les Albanais sont attachés à une indépendance qui n'aura qu'un caractère limité si le plan Ahtisaari est mis en œuvre. Entre « la plus large autonomie possible » et « l'indépendance supervisée par la Communauté internationale », la réalité n'est donc finalement pas si différente, et ce sont essentiellement des questions symboliques et une volonté partagée de ne pas perdre la face qui entretiennent le désaccord.

b) Un point qui fait consensus : le refus affiché de la partition

Un point semble pourtant faire consensus parmi les Serbes, les Albanais et la Communauté internationale. Il s'agit du refus de la partition du Kosovo. Naturellement, Belgrade veut que l'ensemble du Kosovo continue à faire partie de la Serbie quand les Albanais veulent que toute la province devienne indépendante, mais cette position commune en faveur de la préservation de l'intégrité territoriale du Kosovo est très importante.

Parmi les solutions un temps envisagées pour résoudre le problème kosovar figurait l'idée d'un partage de la province entre Serbie et Albanie. Il est vite apparu qu'elle entraînerait plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait. D'abord, ce partage aggraverait la situation des enclaves, qui se videraient sans aucun doute rapidement de leur population serbe. Surtout, il constituerait un dangereux précédent, alors que la Communauté internationale s'est toujours efforcée de préserver les frontières administratives préexistantes. Si les frontières peuvent être modifiées, pourquoi la vallée du Presovo, située en Serbie hors du Kosovo mais peuplée d'Albanais à 95 %, ne serait-elle pas, elle aussi, rattachée à l'Albanie ? Qu'en serait-il de la partie du territoire de l'ancienne République yougoslave de Macédoine majoritairement peuplée d'Albanais ? Selon le même principe, pourquoi la République Srpska ne pourrait-elle pas rejoindre la Serbie si le nord du Kosovo le pouvait ? On voit bien jusqu'où ce type de revendications pourrait aller, et ce pas uniquement dans les Balkans.

Tous excluent donc une telle partition, que l'Albanie n'appelle d'ailleurs nullement de ses vœux, lui préférant la mise en œuvre du plan Ahtisaari. Mais un rejet de principe n'empêchera pas une éventuelle partition de fait. En effet, les Serbes du nord du Kosovo disent clairement qu'ils n'accepteront jamais une déclaration unilatérale d'indépendance de la province et que, si elle devait intervenir, ils continueraient à revendiquer leur appartenance à la Serbie. Aujourd'hui, ils vivent sans tenir compte ni des autorités de Pristina ni de la MINUK ; ils pourraient faire de même demain dans un Kosovo indépendant. Belgrade fait actuellement comme si elle exerçait toujours la souveraineté sur le Kosovo ; Pristina pourrait, demain, faire comme si le nord du Kosovo était une partie du Kosovo indépendant.

3) Le Kosovo au cœur d'enjeux internationaux qui le dépassent

Si les Serbes d'une part, les Albanais du Kosovo de l'autre sont aussi fermes sur leurs positions respectives, c'est que les uns et les autres disposent de soutiens de poids, membres de la Troïka et dotés d'un droit de veto au Conseil de sécurité : la Russie affirme qu'elle opposera son veto à toute résolution dont le contenu n'aura pas été accepté par les deux parties, c'est-à-dire, en fait, qui n'aura pas l'accord de Belgrade, tandis que les Etats-Unis ont annoncé qu'ils reconnaîtront l'indépendance du Kosovo, même si elle est déclarée unilatéralement.

Le raidissement des positions de ces deux puissances est relativement récent, alors qu'elles avaient auparavant travaillé ensemble au sein du Groupe de contact. Le Kosovo est devenu un enjeu de pouvoir entre elles, la Russie voulant en faire un symbole de son influence retrouvée et les Etats-Unis une preuve du maintien de leur puissance.

a) La fermeté russe contre toute forme d'indépendance du Kosovo

Le soutien russe à la Serbie a une dimension « naturelle » : Moscou défend le point de vue de Belgrade, slave et orthodoxe, jadis capitale de la Yougoslavie, aujourd'hui à la tête d'un Etat qui se réduit comme peau de chagrin. Son appui a aussi une dimension économique, les relations serbo-russes étant de plus en plus dynamiques dans ce domaine. La Serbie, qui dépend des livraisons de gaz et de pétrole russes, réserve un traitement de faveur aux investisseurs russes, qui sont notamment invités à participer aux privatisations. Elle envisage même de céder à Aeroflot sa compagnie aérienne, la JAT.

L'ambassadeur de Russie à Belgrade a fait à vos Rapporteurs une démonstration magistrale – et passant sous silence toute considération économique – de la position de son pays sur ce dossier. Selon lui, l'indépendance du Kosovo aurait des conséquences d'une extrême gravité : les régions majoritairement albanophones de Serbie même, de Macédoine et du Monténégro demanderaient leur rattachement au nouvel Etat, qui ne tarderait pas à s'unir à l'Albanie ; humiliée, la Serbie sombrerait dans la crise politique et l'extrémisme ; l'indépendance du Kosovo créerait un précédent dont ne manqueraient pas de se prévaloir les Ossètes, les Abkhazes et les Slaves de Transnistrie. La société albanaise du Kosovo est présentée comme à peine sortie du Moyen-Age et entièrement gangrenée par les trafics de drogue, d'armes et d'êtres humains, tout effort de démocratisation apparaissant voué à l'échec.

Dans ces conditions, Moscou considère que les négociations doivent se poursuivre jusqu'à ce qu'une solution acceptée par tous soit trouvée : l'indépendance étant exclue, c'est une large autonomie qui est préconisée, laquelle serait, selon les Russes, conforme au droit international comme à la morale et permettrait, aussi bien que l'indépendance, l'intervention des institutions internationales et de l'Union européenne afin de développer la province.

Selon le même ambassadeur, les Etats-Unis soutiennent l'indépendance kosovare comme ils ont soutenu l'UÇK, dans le but d'affaiblir les Serbes et, indirectement, les Russes. L'intervention de l'OTAN en 1999 relèverait de la même logique : elle aurait visé à empêcher que les Serbes ne vissent à bout de l'UÇK.

b) L'engagement américain en faveur de cette indépendance

Les liens entre les services secrets américains et l'UÇK sont connus. Les autorités américaines sont aussi influencées par le très actif et efficace lobby albanais : si la diaspora serbe aux Etats-Unis est plus nombreuse que la diaspora albanaise, celle-ci est très disciplinée dispose de relais auprès du pouvoir. Il faut aussi tenir compte du souci américain de retrouver des points d'appui solides en Europe, alors que la présence militaire américaine en Allemagne se réduit : la Roumanie, mais aussi le Kosovo, pourrait remplir ce rôle. Enfin, alors que les Etats-Unis sont dans une position très difficile en Irak comme en Afghanistan et souffrent d'une image très dégradée, en particulier dans les pays musulmans, ils veulent montrer qu'ils sont prêts à aider un Etat dont la population est musulmane si l'islam pratiqué est modéré, ce qui est incontestablement le cas au Kosovo.

Les Etats-Unis ont donc certainement des arrière-pensées lorsqu'ils soutiennent ouvertement l'indépendance kosovare, mais ils font aussi preuve de réalisme : depuis 1999, les Albanais du Kosovo attendent cette issue ; l'administration de la province par la MINUK l'a incontestablement préparée ; attendre encore pourrait entraîner une reprise des violences interethniques.

Considérer cette indépendance comme inéluctable est une chose ; affirmer que l'on reconnaîtra l'indépendance même si elle est déclarée de manière unilatérale en est une autre. Cette déclaration a peut-être rassuré les Albanais, mais elle a surtout fait perdre une grande partie de son intérêt à la nouvelle phase de négociation. Sûrs d'obtenir ce qu'ils veulent, les Albanais ne sont évidemment guère ouverts à de nouvelles concessions.

c) L'Union européenne à la recherche d'une position commune

La Communauté internationale ne se fait d'ailleurs pas d'illusion sur l'issue de ces négociations. Interrogé par vos Rapporteurs, le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies a estimé à 10 % les chances de succès.

Cette nouvelle phase de négociation témoigne surtout du souci de la Communauté internationale de donner toutes ses chances à la discussion entre les parties. Elle vise par là, notamment, à lever les réticences d'une partie des membres de l'Union européenne vis-à-vis de l'indépendance du Kosovo. En effet, si tous les membres de l'Union étaient disposés à se rallier à une résolution des Nations unies en faveur de l'indépendance supervisée proposée par le plan Ahtisaari, et présentée comme une réponse spécifique à un problème particulier, plusieurs d'entre eux ne sont pas prêts à reconnaître l'indépendance du Kosovo si elle devait être proclamée hors de tout cadre onusien.

Pour des raisons différentes, l'Espagne, la Slovaquie, la Roumanie, Chypre et la Grèce ont fait part de leurs réticences sur ce point : les deux premières, qui comptent des minorités en leur sein, veulent éviter que le cas kosovar ne constitue un précédent qui alimenterait des revendications séparatistes ; les trois autres sont sensibles aux arguments serbes du fait de leur proximité culturelle et religieuse avec Belgrade. Ces cinq pays ont donc annoncé qu'ils ne voteraient en faveur d'une mission européenne au Kosovo dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD, voir *infra*) que si celle-ci était organisée sur le fondement d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. Comme une telle mission ne peut être décidée qu'à l'unanimité des Etats membres de l'Union, cette exigence pourrait empêcher sa mise en place, alors qu'elle devrait jouer un rôle essentiel pour la poursuite de la construction d'un Etat de droit au Kosovo.

Comme les ministres britannique et français des affaires étrangères l'ont affirmé dans la tribune commune précitée, « *le Kosovo sera un test majeur pour notre politique étrangère et de sécurité commune. Il nous faudra démontrer que, malgré nos différences, malgré les éventuelles difficultés au sein du Conseil de sécurité, nous sommes prêts à faire bloc pour assurer la stabilité au Kosovo et permettre à l'Union européenne de jouer un rôle qui lui revient naturellement* »⁽¹⁾.

C – Comment préserver l'essentiel ?

Les négociations encore en cours ont pour objectif de rapprocher les positions serbes et kosovares afin d'arriver à une solution acceptable pour les deux parties, qui pourrait donner lieu à une résolution des Nations unies consensuelle. Ce scénario est évidemment celui que tous les Etats impliqués dans le règlement du dossier souhaitent voir se réaliser.

Mais le réalisme exige que l'on réfléchisse sur la base d'autres scénarios : si aucun accord n'est trouvé avant le 10 décembre 2007, qu'advient-il ? Faut-il prolonger les négociations aussi longtemps qu'un accord n'a pas été trouvé, comme le demande la diplomatie russe, alors même que les chances d'arriver un jour à une solution de compromis sont très faibles et que tout risque de reprise des violences ne peut être écarté si aucune perspective n'est offerte aux Albanais du Kosovo ? Faut-il se préparer à reconnaître une indépendance du Kosovo proclamée de manière unilatérale, et accepter par avance une éventuelle sécession du nord du nouvel Etat ? On voit bien que ni l'une ni l'autre de ces options n'est satisfaisante.

(1) Bernard Kouchner et David Miliband, « *Le Kosovo : une affaire européenne* », Le Monde, 8 septembre 2007.

Vos Rapporteurs estiment que la question de l'indépendance ou non du Kosovo est essentielle d'un point de vue symbolique, mais finalement relativement secondaire du point de vue de l'avenir de ses habitants, à quelque communauté ethnique qu'ils appartiennent. Pour eux, un avenir serein ne peut être assuré que dans un cadre véritablement démocratique, où chacun verra ses droits individuels et collectifs respectés, et où un développement économique pourra s'amorcer. Le Kosovo ne parviendra pas à un tel résultat s'il ne doit compter que sur ses seules forces : il a incontestablement besoin du soutien de la Communauté internationale, et plus particulièrement de l'Europe. Cette réalité doit conduire les responsables politiques locaux à la modération.

1) Poursuivre l'établissement d'un Etat de droit avec l'aide de la Communauté internationale

Comme vos Rapporteurs l'ont souligné *supra*, la construction d'un Etat de droit au Kosovo, commencée sous l'égide de la MINUK, est loin d'être achevée. Des progrès ont certes été réalisés, mais beaucoup reste à faire.

C'est pourquoi il était notamment prévu, dans le cadre de l'application du plan Ahtisaari, qu'une mission de l'Union européenne remplace la MINUK afin d'aider les autorités kosovares à renforcer l'Etat de droit. Il devait s'agir d'une mission PESD.

Pour la préparer, une équipe de planification de l'Union européenne, dont les effectifs passeront de quarante-cinq personnes à une soixantaine d'ici la fin de l'année, a été créée en avril 2006 et a commencé son travail au Kosovo. Elle est chargée de créer les conditions pour un déploiement rapide des policiers et des juges européens au Kosovo, en principe dès qu'une résolution au Conseil de sécurité aura été adoptée pour définir le statut de cette mission PESD. Sa mission vient d'être prolongée jusqu'au 31 mars 2008 ⁽¹⁾.

Vos Rapporteurs ont rencontré une magistrate et un général français, respectivement membre du volet justice et chef du volet police au sein de l'équipe de planification, qui leur ont fait part des difficultés spécifiques au Kosovo dans ces domaines, alors que les personnels locaux sont encore peu nombreux à avoir un niveau de formation suffisant pour y faire face. Ils ont insisté sur le fait que la mission elle-même ne serait lancée que si aucun des Etats membres de l'Union européenne ne s'y opposait et qu'elle ne serait un succès que s'ils acceptaient ensuite de lui consacrer un nombre suffisant de personnels et d'experts, qui devront être formés à travailler ensemble avant d'être déployés sur le terrain. Il est d'ailleurs prévu que des Etats non membres de l'Union européenne puissent aussi participer à cette mission, en y envoyant des professionnels : les Etats-Unis et la Suisse ont ainsi répondu à l'appel à contribution lancé par le secrétariat du Conseil européen.

(1) Ou 30 jours après la nomination d'un Représentant civil international/Représentant spécial de l'Union européenne si celle-ci intervient avant cette date.

LA MISSION DE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT AU KOSOVO ENVISAGÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE

La mission européenne, qui serait la plus grande jamais déployée dans le cadre de la PESD, devrait comporter trois volets : un volet policier, un volet judiciaire et un volet douanier. Cette mission doit fournir des conseils techniques aux professionnels kosovars et les aider dans leur travail quotidien. Petit à petit, les compétences détenues par la mission européenne devraient être dévolues aux instances locales.

Les modalités pratiques de la mission ont été fixées : le budget alloué est d'environ 15 millions d'euros par an ; il est prévu de déployer 1 800 magistrats et policiers ; le général Yves de Kermabon a été désigné pour coordonner cette mission.

La composante policière

L'objectif principal de cette mission policière de renforcement de l'Etat de droit est d'aider au développement d'une police kosovare de qualité qui pourra protéger toutes les communautés du pays. Actuellement, le problème de la gestion des services de sécurité est récurrent. En raison du climat de confiance délétère entre les groupes religieux, les communautés du Kosovo craignent de confier à un groupe ethnique le contrôle des forces de sécurité. La création d'une force de sécurité multiethnique, professionnalisée et, surtout, d'une neutralité exemplaire est donc d'une importance première afin que cesse la création clandestine de milices ethniques.

La mission de l'Union européenne au Kosovo sera en partie composée de policiers et d'experts en matière criminelle. Ils viendront prêter main-forte à leurs homologues kosovars dans les domaines de la gestion des enquêtes criminelles, de la pratique du renseignement, de la maîtrise des troubles à l'ordre public, de l'organisation de l'administration policière, de la gestion du budget alloué à la police, de la répression de la criminalité organisée, des infractions à caractères ethnique, de la criminalité financière et des crimes de guerre.

La composante judiciaire

La méthode de travail de la mission a déjà été fixée : plusieurs petites équipes, composées paritairement de juges européens et de juges kosovars, seront constituées. Ces juges travailleront ensemble de manière quotidienne. Les experts européens pourront ainsi apprendre à leurs homologues leurs techniques professionnelles ; ils pourront leur donner des conseils.

L'objectif général de la mission est de créer un système judiciaire efficace et transparent au Kosovo

L'objectif à long terme est d'aider au développement d'un système judiciaire kosovar professionnalisé, qui puisse assumer progressivement de plus en plus de responsabilités. Lorsqu'ils le jugeront opportun, les juges européens devront ainsi se montrer de plus en plus discrets, jusqu'à ce que leurs homologues puissent travailler de façon parfaitement autonome.

Un système de lutte anti-corruption devra être mis en place au plus vite. Le système judiciaire devra se montrer, dès sa création, transparent et responsable vis-à-vis de la population locale.

Sur le court terme, l'objectif de la mission PESD sera d'aider à l'installation d'un véritable système judiciaire au Kosovo ; c'est-à-dire de s'assurer que tous les crimes et délits donnent lieu à une enquête appropriée, sont poursuivis correctement et que les décisions de justice sont exécutées efficacement. Des conseillers seront placés au sein du ministère de la Justice. Ils assisteront les agents de ce ministère, notamment pour développer leur capacité à rédiger des projets de lois.

La mission devra contribuer à la création d'un Conseil judiciaire du Kosovo

La création de cette instance judiciaire suprême s'inscrit dans le cadre de l'émergence d'un pouvoir judiciaire efficace, professionnalisé et autonome au Kosovo. Ainsi, ce Conseil devra travailler à accroître toujours plus l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment vis-à-vis du pouvoir politique.

Les règles internationales et européennes, ainsi que les bonnes pratiques dans le domaine judiciaire devront être présentées aux autorités kosovares concernées. Ces règles judiciaires, une fois adoptées par le Conseil, lui permettront de se mettre à l'abri des pressions extérieures indues.

Des différends judiciaires propres au cas du Kosovo devront être résolus grâce à la contribution des conseillers et juges européens

– *La mission devra apprendre aux autorités kosovares à résoudre efficacement les très nombreux conflits de propriété*

Comme son mandat l'avait exigé, la MINUK a favorisé pendant huit ans le retour des réfugiés albanais au Kosovo. Ces nombreux retours posent aujourd'hui des problèmes de propriété, puisque les habitations et terrains délaissés par les exilés avaient été rachetés ou repris par d'autres membres des communautés locales.

La création de tribunaux locaux est envisagée. Dans ces tribunaux, des juges européens et locaux travailleront ensemble à résoudre les différends sur la propriété. Une Commission de résolution des différends sur la propriété devra aussi être créée, avec l'aide de la mission, au niveau national.

– *Un office des personnes disparues devra être créé au sein du ministère de la Justice*

Des conseillers européens seront placés au sein d'un office des personnes disparues qui devra mener des enquêtes sur la disparition de personnes ayant vécu au Kosovo.

La mission devra s'attacher à créer un système pénitentiaire sûr et respectueux des droits des prisonniers

La mission européenne devra contribuer à la création d'un système pénitentiaire respectueux des droits de l'Homme et soucieux de la réinsertion sociale des prisonniers, en s'inspirant des règles européennes et internationales en matière de protection des prisonniers. La professionnalisation du système pénitentiaire et de ses agents sera également une priorité.

La composante douanière

Le dernier volet de la mission s'attachera à la surveillance des frontières et à la formation des douaniers. Le Kosovo se situe en effet dans une zone géographique particulièrement instable, où transitent de nombreuses populations réfugiées et où sévit également un trafic d'armes important. La zone des Balkans est en effet connue pour être un théâtre du trafic illicite d'armes, un lieu de passage du trafic de drogues, un espace où de nombreux clandestins se déplacent quotidiennement. Afin d'éviter que ces phénomènes ne troublent l'ordre public au Kosovo, la mission devra veiller à ce que les frontières kosovares restent imperméables aux flux extérieurs, quels qu'ils soient.

Actuellement, l'équipe de planification de l'Union européenne travaille à la protection des frontières kosovares sous deux formes : une unité d'experts européens, formulant des conseils techniques, est rattachée à l'encadrement supérieur kosovar en charge de la surveillance des frontières ; une unité mobile accompagne quotidiennement les douaniers dans leurs déplacements sur le terrain. La future mission européenne devrait poursuivre ces actions.

Source : d'après <http://www.eupt-kosovo.eu/new/index.php>.

Il était prévu que la mission de l'Union européenne se déploie sur le fondement de la résolution du Conseil de sécurité qui devait entériner le plan Ahtisaari et donner mandat à l'Union pour cette opération. L'opposition de la Russie à une telle résolution remet en cause le statut de la mission, et, indirectement, pourrait même compromettre sa mise en place, dans la mesure où, comme vos Rapporteurs l'ont signalé *supra*, certains Etats membres de l'Union font d'une résolution du Conseil de sécurité la condition à leur accord pour la mission PESD.

Il convient néanmoins de souligner que, en application de l'article 23 du traité sur l'Union européenne, les décisions créant des opérations de ce type doivent être prises à l'unanimité mais que les abstentions n'empêchent pas pour autant leur adoption, en vertu du mécanisme de l'abstention constructive, qui permet à un Etat d'accompagner son abstention d'une déclaration formelle par laquelle il accepte que la décision engage l'Union européenne. Dans ce cas, les décisions peuvent être prises par les deux tiers des voix pondérées seulement.

En octobre dernier, M. Javier Solana, le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, a indiqué que l'Union européenne était prête à envoyer une mission au Kosovo même en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité.

Une base légale internationale apparaît néanmoins nécessaire. Plusieurs options sont envisagées : le Secrétaire général des Nations unies pourrait inviter solennellement l'Union européenne à envoyer une mission au Kosovo ou le gouvernement kosovar pourrait demander à l'Union de lui apporter son aide, mais cette deuxième solution suppose que l'indépendance du Kosovo ait été déclarée et reconnue au préalable.

Une étude juridique est aussi en cours sur le point de savoir si le maintien d'une présence internationale au Kosovo au-delà d'une proclamation unilatérale d'indépendance pourrait être justifié en droit sur le fondement de la résolution 1244. Le point 11, paragraphe f, de celle-ci permet en effet le maintien d'une présence civile afin de « *superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique* », et son point 9, paragraphe f, énumère, parmi les responsabilités de la présence internationale de sécurité, l'appui au « *travail de la présence internationale civile selon qu'il conviendra et assurer une coordination étroite avec ce travail* ».

Si la question de la base juridique doit être réglée, il apparaît clairement à vos Rapporteurs qu'il faut absolument que l'OTAN reste présente au Kosovo pour assurer la stabilité de la région et protéger les biens et les personnes et que l'Union européenne puisse succéder à la MINUK dans ses missions de construction d'un Etat de droit. Qu'ils soient juridiquement indépendants ou non, les Kosovars ne sont pas encore en mesure d'assurer leur sécurité et de faire régner l'ordre et la justice chez eux sans aucun appui international. Il est probable que cette présence internationale sera appelée à durer encore de nombreuses années, peut-être le temps qu'une nouvelle génération d'Albanais et de Serbes, qui n'aura pas connu les conflits passés, accède aux postes à responsabilités.

2) Assurer un cadre respectueux des droits des minorités

Etant donné les violences ethniques qui ont secoué le Kosovo à plusieurs reprises, il est essentiel qu'il se dote d'une législation garantissant de manière efficace les droits des minorités.

Si les Serbes de Belgrade sont surtout attachés à l'intégrité territoriale de leur pays, ceux du Kosovo revendiquent d'abord leur droit à continuer à vivre sur la terre où ils ont toujours vécu et où leur peuple a laissé des traces visibles de sa présence. Mgr Artemije comme le président du Conseil national serbe affirment que les Serbes devront quitter le Kosovo si celui-ci accède à l'indépendance : la Communauté internationale doit faire en sorte que ce qui leur apparaît comme une fatalité ne se produise pas. Pour cela, elle doit exercer une forte pression sur les autorités de Pristina pour qu'une législation respectueuse des droits des minorités soit adoptée, puis mise en œuvre.

Une partie très importante des stipulations du plan Ahtisaari est consacrée à ces droits : c'est le cas des articles 2 à 4 du projet de statut, sur les droits et libertés garantis à tous les citoyens mais aussi les droits des communautés, de l'article 6 qui fixe le principe de la décentralisation et de la coopération transfrontalière, et de l'article 7 consacré à l'autonomie et à la protection des sites culturels et religieux. Une annexe prévoit une charte des droits des communautés et de leurs membres, une porte sur la décentralisation, et une sur les biens religieux et culturels.

L'annexe sur les dispositions constitutionnelles prévoit que la constitution devra reconnaître le caractère multiethnique du Kosovo et le droit à la double nationalité et assurer la protection du droit des communautés. Elle fixe en détail les règles de représentation des différentes minorités dans les institutions kosovares et exige, sur certains sujets, la conjonction d'une majorité parlementaire et d'une majorité des parlementaires représentant les minorités. Une double majorité des deux tiers des voix sera même exigée pour toute modification de la Constitution. Ces dispositions sont extrêmement favorables à des communautés qui, ensemble, représentent moins de 10 % de la population, la communauté serbe ne dépassant pas aujourd'hui 0,5 % de celle-ci.

La création de nouvelles municipalités majoritairement non-albanaises et le droit pour les municipalités majoritairement serbes de coopérer entre elles et d'avoir des liens financiers directs avec Belgrade constituent aussi des acquis très importants.

Ces mesures semblent de nature à rassurer les Serbes du Kosovo sur la possibilité de continuer à vivre dans la région et offrent les conditions de leur réintégration dans la vie civile locale. Le président du Conseil national serbe disait en effet que les Serbes refuseront de participer aux élections législatives aussi longtemps qu'ils ne bénéficieront pas d'un droit de veto ou des moyens de défendre leurs intérêts fondamentaux. La création de la double majorité répond à cette demande.

Malgré leurs réticences initiales, les Albanais du Kosovo avaient donné leur accord à toutes ces stipulations dans le cadre du plan Ahtisaari. Si celui-ci est abandonné, ces acquis pourraient être perdus. Or vos Rapporteurs considèrent qu'il est indispensable que ces mesures soient effectivement mises en place.

Un processus de décentralisation devait déjà être enclenché dans le cadre des autorités provisoires, sous le contrôle de la MINUK : cela n'a finalement pas été le cas. Il convient de veiller à ce que les garanties prévues par le plan Ahtisaari soient scrupuleusement respectées. Si celui-ci avait été accepté, le Représentant civil international aurait rempli cette mission de surveillance.

Si le Kosovo déclare son indépendance de manière unilatérale, il sera plus difficile pour la Communauté internationale de s'assurer que la Constitution et la loi mettent en œuvre ces principes fondamentaux. C'est pourquoi, vos Rapporteurs jugent capital que, le cas échéant, aucun pays de l'Union européenne ne reconnaisse l'indépendance du Kosovo tant que l'Assemblée du nouvel Etat n'aura pas adopté une constitution et des lois conformes au plan Ahtisaari. Un délai de 120 jours – pour reprendre la durée de la période transitoire prévue dans le plan Ahtisaari – pourrait être fixé afin que les autorités du Kosovo aient à cœur de remplir rapidement leurs obligations pour obtenir leur reconnaissance sans tarder davantage. Cette précaution devrait être de nature à rassurer les membres de l'Union européenne réticents à la reconnaissance de l'indépendance sans l'adoption préalable d'une résolution du Conseil de sécurité visant à l'encadrer, et donc assurer le maintien de la cohésion de l'Union sur ce dossier.

Vos Rapporteurs souhaitent aussi que soient renforcées les mesures de protection des biens historiques et culturels, qui constituent une préoccupation de premier ordre pour tous les Serbes, de Belgrade comme du Kosovo. Selon Mgr Artemije, 150 des 1 300 églises et monastères serbes du Kosovo ont été détruits par des « terroristes albanais ». Tout doit être fait pour que de telles exactions ne se renouvellent pas : le plan Ahtisaari prévoit le maintien d'une protection par l'OTAN, tant que la Force de police du Kosovo, qui devra remplacer le Corps de protection du Kosovo, ne sera pas à même de remplir cette mission.

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) s'est rapidement intéressée au sort des bâtiments endommagés et aux mesures à prendre pour les restaurer. En coopération avec la MINUK, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, elle a organisé à Paris, en mai 2005, une conférence des donateurs sur la protection et la préservation du patrimoine culturel au Kosovo. 50 Etats membres de l'UNESCO et 15 fondations et organisations non gouvernementales y ont participé, mais ils ne se sont engagés qu'à apporter environ 10 millions d'euros, ce qui reste inférieur aux besoins.

Vos Rapporteurs sont favorables à ce que l'UNESCO accentue ses efforts en faveur de la protection de ce patrimoine remarquable. Il conviendrait de faire classer « patrimoine mondial de l'humanité » l'ensemble des églises et monastères serbes médiévaux du Kosovo. Un premier monastère, celui de Decani, a été classé en 2004 ; trois autres l'ont été en juillet 2006 : le monastère du patriarcat de Pec, le monastère de Gracanica et l'église de la Vierge de Levisa, située à Pristina. Ces quatre monuments ont été, la même année, inscrits sur la liste du patrimoine mondial en péril. D'autres monuments mériteraient d'être également classés ⁽¹⁾.

L'inscription sur la liste du patrimoine mondial est décidée par le Comité du patrimoine mondial, sur proposition du pays dans lequel le site concerné se situe et après avis d'organisations consultatives. Seuls les pays qui ont signé la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972 – dite Convention du patrimoine mondial – peuvent soumettre des propositions d'inscription. Les sites doivent avoir une valeur exceptionnelle et satisfaire à au moins l'un des dix critères de sélection. Le classement permet au Comité du patrimoine mondial d'accorder immédiatement aux biens menacés une assistance dans le cadre du Fonds du patrimoine mondial et a pour effet d'alerter la Communauté internationale afin qu'elle se mobilise pour sauver les sites concernés.

Vos Rapporteurs estiment que la Communauté internationale devrait exercer une pression sur les futures autorités kosovares pour qu'elles signent rapidement la Convention du patrimoine mondial et proposent l'inscription des églises et monastères orthodoxes qui n'y figurent pas encore. Cela témoignerait, vis-à-vis des Serbes, de l'intérêt que la Communauté internationale porte à leur patrimoine du Kosovo et de sa volonté d'en assurer la préservation. Cela contribuerait surtout à les rassurer sur les intentions des autorités kosovares, qui prendraient ainsi un engagement international solennel en faveur du respect de ces monuments exceptionnels.

3) Favoriser la conclusion d'un traité de paix et d'amitié entre la Serbie et le Kosovo, comme premier pas vers leur adhésion à l'Union européenne

Les Albanais du Kosovo ont la possibilité de déclarer leur indépendance, mais ils n'ont pas celle de changer de voisins. Qu'ils le veuillent ou non, ils devront continuer à vivre à côté de la Serbie. C'est pourquoi il est important qu'ils nouent avec celle-ci des relations au moins normalisées.

(1) Plusieurs listes ont été dressées, parmi lesquelles celle des 75 monuments d'importance majeure, celle des 34 monuments orthodoxes endommagés en mars 2004 et celle des 25 monuments (ottomans, orthodoxes et civils) sur lesquels intervenir en priorité. Le plan Ahtisaari prévoit la délimitation de zones protégées autour de 40 sites religieux et culturels importants.

Parmi les éléments discutés dans le cadre des négociations en cours entre Serbes et Albanais du Kosovo figure l'idée de maintenir un « toit commun » aux deux pays qui organise leurs relations et rassure Belgrade. Une forme confédérale était envisagée par les occidentaux, mais elle supposait que Belgrade accepte l'indépendance du Kosovo, ce qu'elle exclut.

Dans ces conditions, c'est un traité inspiré du modèle du *Grundlagenvertrag* (traité fondamental) signé le 21 décembre 1972 par les deux Etats allemands, qui pourrait être envisagé. Conclu dans le cadre de l'*Ostpolitik*, ce traité organisait les rapports entre les deux Allemagne qui se considéraient comme des Etats égaux et souverains en droit, mais sans recourir à une reconnaissance formelle au sens du droit international. Il a notamment permis un doublement des échanges inter-allemands entre 1972 et 1980 et une coopération dans de nombreux domaines (sciences et techniques, relations juridiques, postes et télécommunication, santé, culture, sport et environnement). Il a fourni un cadre juridique à la reprise des relations entre les deux parties du peuple allemand, séparées par le rideau de fer.

Une telle solution serait probablement acceptable pour les Albanais dans la mesure où elle est compatible avec leur indépendance et où eux-mêmes ont proposé à la Serbie de signer avec le Kosovo indépendant un traité d'amitié. Le président de l'Assemblée du Kosovo a souligné l'importance de ce signe de bonne volonté, le traité devant permettre selon lui d'effacer les événements passés et d'établir des relations de bon voisinage entre les deux Etats. Il pourrait constituer une première étape avant que le Kosovo rejoigne ses voisins, et notamment la Serbie, au sein du Conseil régional de coopération en Europe du Sud-Est, qui devrait être institué en février 2008 à partir du Processus de coopération en Europe du Sud-Est ⁽¹⁾, voire avant que les deux pays n'entrent dans l'Union européenne. Le Président de l'Assemblée nationale de Serbie a lui-même reconnu que Serbes et Albanais devaient entreprendre un processus de réconciliation historique, qu'il a jugé être le seul moyen de stabiliser durablement les Balkans et de préparer l'intégration européenne.

L'ambassadeur de Serbie en France pense aussi que la solution est dans l'intégration européenne, mais selon des modalités toute différentes de celles envisagées par les Albanais, puisque le Kosovo entrerait dans l'Union en tant que partie de la Serbie bénéficiant d'un statut inspiré de celui du Trentin-Haut Adige/Tyrol du Sud ⁽²⁾ ou de celui des îles d'Aaland ⁽³⁾. Dans les deux cas, un conflit

(1) Fondé en 1996, le Processus de coopération en Europe du Sud-Est regroupe actuellement dix pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Grèce, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Moldavie, Roumanie, Serbie et Turquie. Le Monténégro devrait prochainement en devenir membre.

(2) Cette région du nord de l'Italie, peuplée majoritairement de germanophones, bénéficie d'un statut d'autonomie. Les germanophones se sont progressivement vu reconnaître des droits considérables ; la région porte même désormais un nom bilingue.

(3) Il s'agit d'un archipel dépendant de la Finlande mais peuplée de Suédois ; territoire autonome, il bénéficie du pouvoir législatif dans tous les domaines sauf ceux de souveraineté ; le suédois y est l'unique langue officielle.

ancien opposant deux Etats au sujet d'une région faisant partie de l'un mais dont une grande majorité des habitants appartient culturellement à l'autre a été résolu progressivement sans remettre en question les frontières internationales et à la satisfaction générale. Il faut néanmoins reconnaître que, malgré une série d'attentats provoqués par des extrémistes germanophones au Tyrol du Sud dans les années 1960, les relations entre les communautés et les Etats concernés n'ont jamais atteint le degré de violence des relations entre Serbes et Albanais au Kosovo. L'exemple de l'Irlande du Nord, également mentionné par l'Ambassadeur, est plus pertinent de ce point de vue, mais la répartition de sa population entre catholiques et protestants est nettement moins déséquilibrée que celle du Kosovo, où la part des Serbes est très faible par rapport à celle des Albanais.

Quoi qu'il en soit, l'appartenance à l'Union européenne des deux Etats concernés par chacun des conflits précités n'a pas joué un rôle déterminant dans leur règlement qui était déjà très avancé au moment de l'entrée dans l'Union de l'Autriche d'une part, de la Finlande et de la Suède d'autre part, et qui est très postérieur aux adhésions irlandaise et britannique.

Il est certain que la Serbie ne pourra pas entrer dans l'Union européenne tant que la question kosovare ne sera pas réglée. Alors que la négociation de son accord de stabilisation et d'association avait été interrompue le 3 mai 2006 à cause d'une coopération insuffisante avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, celle-ci a pu reprendre le 13 juin 2007. L'accord a finalement été paraphé par le commissaire européen chargé de l'élargissement le 7 novembre 2007, marquant un nouveau pas symbolique dans le rapprochement entre la Serbie et l'Union européenne. La signature officielle de l'accord dépendra à la fois de la poursuite de la coopération avec le Tribunal et du règlement du dossier du Kosovo.

Au cours de leurs rencontres sur place, vos Rapporteurs ont pu constater que les Serbes étaient très opposés à l'indépendance du Kosovo mais aussi, si celle-ci est proclamée, à ce qu'il bénéficie d'un siège aux Nations unies. L'obtention d'un tel siège est en tout état de cause subordonnée à l'accord de la Russie puisque celle-ci, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, pourrait y opposer son veto. Mais les pays occidentaux pourraient aussi décider de n'apporter leur soutien à l'adhésion à l'ONU du Kosovo devenu indépendant qu'une fois conclu un traité de paix et d'amitié entre celui-ci et la Serbie.

La Serbie et le Kosovo étant des candidats potentiels à l'Union européenne, celle-ci pourrait aussi conditionner la reconnaissance de leur statut de candidats à la conclusion d'un tel traité. Les deux pays auraient ainsi un intérêt commun à se rapprocher. La France pourrait plaider en ce sens auprès de ses partenaires européens à l'occasion de sa présidence de l'Union.

4) Contribuer au démarrage économique du Kosovo

Si la question du Kosovo était réglée, la Serbie serait à tout point de vue dans une situation bien plus favorable à une entrée dans l'Union européenne que le Kosovo, dont la démocratie est encore imparfaite, les infrastructures insuffisantes et l'économie très peu développée. Vos Rapporteurs considèrent qu'il serait injuste de retarder l'adhésion de la Serbie pour qu'elle intervienne en même temps que celle du Kosovo.

Mais le développement économique du Kosovo est dans l'intérêt de tous, et en particulier de la stabilité de la région. Les efforts en ce sens doivent être accentués.

Au lendemain du conflit du printemps 1999, deux conférences des donateurs pour le Kosovo s'étaient tenues en juillet et novembre sous l'égide de la Banque mondiale. Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux s'étaient engagés à apporter 3 milliards de dollars d'aide pour 1999 et 2000. La moitié était destinée à de l'assistance humanitaire, l'autre moitié à la reconstruction et au soutien au budget et à l'administration civile de la province.

Depuis, l'effort s'est réduit, mais il s'est poursuivi, notamment de la part de l'Union européenne, qui a consacré 1,1 milliard d'euros au Kosovo entre 1999 et 2006. A partir de février 2000, c'est l'Agence européenne pour la reconstruction qui a géré les moyens consacrés par l'Union au Kosovo (mais aussi à l'ensemble de la Serbie, au Monténégro et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine), lesquels relevaient pour l'essentiel du programme d'aide communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation (CARDS). La plus grande partie de cette aide est allée au développement économique et social (693 millions d'euros entre 1999 et 2006), et plus particulièrement au secteur de l'énergie (401 millions d'euros sur les 693 millions d'euros), le reste étant principalement utilisé en faveur de la bonne gouvernance et de la construction des institutions (176 millions d'euros) et de la réforme de l'administration publique (131 millions d'euros).

Vos Rapporteurs considèrent que le secteur de l'énergie doit continuer à constituer la priorité de l'aide internationale, alors qu'il souffre encore aujourd'hui d'obsolescence et d'insuffisance de sa capacité de production. Il est évident que le coût des importations d'électricité pèse lourdement sur l'équilibre de la balance des paiements – elles ont coûté 11 millions d'euros pour le seul mois de septembre 2007 – et qu'un approvisionnement énergétique régulier est une condition nécessaire à toute amorce de développement économique. Des équipements énergétiques respectueux de l'environnement permettraient en outre d'améliorer la qualité de la vie dans la région.

En plus des financements de projets dans le cadre du programme CARDS et de la gestion directe par l'Union européenne du quatrième pilier de la MINUK, visant à favoriser l'émergence d'une économie moderne et ouverte, au titre de laquelle plus de 100 millions d'euros ont été versés depuis 1999, l'Union a accordé des aides financières exceptionnelles à la Communauté du Kosovo, à hauteur de 35 millions d'euros en 2000, de 30 millions d'euros en 2001 et de 50 millions d'euros fin 2006 – cette aide devant être versée en trois tranches, entre 2006 et 2008 –, afin de limiter le déficit budgétaire de la province. Cette aide macro-financière est soumise aux trois critères relatifs à son caractère exceptionnel, sa conditionnalité politique et de bonne gestion budgétaire et sa limitation aux crises de balance des paiements. Elle jouera un rôle crucial pour permettre aux autorités kosovares de faire la jonction jusqu'au règlement de la question du statut du Kosovo.

Pour favoriser les investissements, les autorités kosovares et le Fonds monétaire international ont en effet défini en mars 2006 un cadre budgétaire pour la période 2006-2008 qui prévoit un déficit budgétaire de l'ordre de 3 % du PIB, objectif qui ne pourra être atteint qu'en recourant au financement extérieur. Or, tant qu'il reste *de jure* une province de la Serbie, le Kosovo ne peut être membre du FMI et bénéficier à ce titre de ses prêts. D'une manière générale, le mandat actuel des Nations unies n'autorise pas les autorités provisoires kosovares à emprunter.

Etant donné les énormes difficultés structurelles dont souffre, depuis des décennies, l'économie du Kosovo, des investissements massifs sont pourtant indispensables : outre le secteur énergétique, les infrastructures de transport doivent être remises à niveau et, surtout, des capitaux considérables sont nécessaires pour moderniser les grandes entreprises, qui sont souvent encore en attente de privatisation et qui n'ont bénéficié d'aucun investissement depuis de nombreuses années.

Vos Rapporteurs estiment que seule la tenue d'une nouvelle conférence des donateurs pourrait permettre de réunir des moyens suffisants pour donner une impulsion décisive au décollage économique du Kosovo. Elle devrait être organisée dès que la question du statut de la province sera résolue.

L'expérience de la région acquise par l'Union européenne dans le cadre du quatrième pilier de la MINUK devrait lui permettre d'éviter les erreurs passées en matière de gestion de l'aide internationale. Vos Rapporteurs en appellent à la plus grande vigilance de la Communauté internationale : celle-ci doit se donner les moyens d'aider massivement l'économie du Kosovo, mais le versement de cette aide doit être conditionné au respect de critères politiques (règles démocratiques, respect des droits de l'Homme, absence de préférence ethnique) et de bonne gestion (transparence, maîtrise des finances publiques, application des priorités macro-économiques et budgétaires définies par le FMI, notamment).

CONCLUSION

Vos Rapporteurs sont revenus de leur déplacement au Kosovo avec le sentiment qu'il n'existait pas véritablement de bonne solution pour cette province. Laisser les Albanais du Kosovo déclarer l'indépendance de celui-ci n'est incontestablement pas sans risque, mais la tutelle internationale ne peut durer davantage. Le souhait de Belgrade de conserver sa souveraineté, toute théorique, sur la province, alors même que la Serbie reconnaît n'avoir nullement les moyens de développer l'économie kosovare, est certes compréhensible de sa part, mais n'apparaît pas acceptable pour une population albanaise qui considère qu'elle a acquis le droit à l'indépendance.

Dans ces conditions, la Communauté internationale doit veiller à préserver l'essentiel, c'est-à-dire à éviter qu'une déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, désormais probable à plus ou moins brève échéance, se traduise par le départ de toute présence internationale dans la région, ce qui signifierait aussi l'absence de toute garantie de sécurité pour les populations non-albanaises. La Communauté internationale ne peut pas se désengager soudainement du Kosovo. L'application du plan Ahtisaari dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité aurait constitué la « moins mauvaise solution » en lui permettant de continuer à aider le Kosovo à devenir un Etat de droit et une démocratie matures. La position de la Russie ne laisse guère d'espoir de parvenir à une solution juridique de ce type. D'autres voies doivent être trouvées pour atteindre le même résultat.

En mettant l'accent sur les garanties qui doivent être exigées du Kosovo, vos Rapporteurs ont souhaité plaider en faveur de la fermeté de la Communauté internationale dans ce dossier. Il ne faut ni abandonner les Kosovars à la loi du plus fort – ce qui arrivera en cas de désengagement international –, ni accepter sans condition une déclaration unilatérale d'indépendance. Tous les membres de l'Union européenne devraient pouvoir se mettre d'accord sur ce point et établir sans tarder un code de conduite pour réagir ensemble à une déclaration d'indépendance du Kosovo. Celui-ci a plus que jamais besoin de l'aide de l'Union à laquelle il souhaite adhérer à terme ; celle-ci a tout à gagner à une normalisation politique et économique de la situation de cette province, de laquelle dépend la stabilité de tous les Balkans.

RÉSUMÉ DES GARANTIES MINIMALES À OBTENIR

1) Poursuivre l'établissement d'un Etat de droit avec l'aide de la Communauté internationale

– Veiller au maintien de la présence internationale (OTAN et mission PESD de l'Union européenne) pour assurer la protection des biens et des personnes et poursuivre l'établissement d'un Etat de droit, quel que soit le statut finalement obtenu par le Kosovo ;

2) Assurer un cadre respectueux des droits des minorités

– Obtenir de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne qu'ils conditionnent la reconnaissance d'une éventuelle indépendance du Kosovo déclarée unilatéralement à l'adoption d'une constitution et des lois conformes au plan Ahtisaari en ce qui concerne le respect des droits des minorités ;

– Demander à la Communauté internationale d'exercer une pression sur les futures autorités kosovares pour qu'elles signent rapidement la Convention du patrimoine mondial et proposent l'inscription des églises et monastères orthodoxes qui n'y figurent pas encore ;

3) Favoriser la conclusion d'un traité de paix et d'amitié entre la Serbie et le Kosovo, comme premier pas vers leur adhésion à l'Union européenne

– Dans le cas d'une déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, demander aux pays occidentaux de n'apporter leur soutien à son adhésion à l'ONU qu'une fois conclu un traité de paix et d'amitié entre le Kosovo et la Serbie ;

– A l'occasion de la présidence française de l'Union, plaider auprès de l'Union européenne pour que la reconnaissance de leur statut de candidats soit conditionnée à la conclusion d'un tel traité ;

4) Contribuer au démarrage économique du Kosovo

– Dès que la question du statut de la province sera résolue, organiser une nouvelle conférence des donateurs afin de réunir des moyens suffisants pour donner une impulsion décisive au décollage économique du Kosovo ;

– Conditionner le versement de cette aide au respect de critères politiques (règles démocratiques, respect des droits de l'Homme, absence de préférence ethnique) et de bonne gestion (transparence, maîtrise des finances publiques, application des priorités macro-économiques et budgétaires définies par le FMI, notamment).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 5 décembre 2007, la commission a examiné le rapport d'information sur la situation au Kosovo.

Après l'intervention des deux rapporteurs, **le président Axel Poniatowski** les a remerciés pour la qualité de leur travail, indiquant souscrire aux préconisations intéressantes et de bon sens qu'ils formulent. Il leur a ensuite demandé si la déclaration unilatérale d'indépendance que s'approprieraient à faire les Kosovars leur semblait inéluctable.

M. Jean-Pierre Dufau a indiqué qu'il s'était efforcé, avec le co-rapporteur, d'écouter toutes les parties pour présenter un rapport objectif, nourri de préconisations sages et équilibrées. L'échec des négociations qui se profile ne conduira toutefois pas forcément immédiatement à une déclaration unilatérale d'indépendance. Le statut du Kosovo est un enjeu diplomatique entre les Etats-Unis et la Russie. Après les bombardements de l'OTAN de 1999, l'avenir du Kosovo est désormais entre les mains de l'Union européenne qui a là une occasion d'affirmer son unité et sa diplomatie.

M. Jean-Michel Ferrand a déclaré que l'indépendance lui paraissait désormais inéluctable, regrettant que les cartes aient depuis le départ été truquées, l'option de l'indépendance ayant toujours été privilégiée. Or ni les Serbes, ni les Russes ne l'accepteront. L'Europe doit jouer un rôle de premier plan dans le règlement de cette question, mais il y a fort à parier que la Russie sortira gagnante dans tous les cas de figure et exploitera la situation à son avantage, qu'il y ait indépendance ou pas.

M. Jean Glavany a souligné le caractère équilibré des recommandations formulées. Il a toutefois rappelé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il s'agit, en d'autres termes, du droit à l'autodétermination alors que tout indique que 90 % de la population sont favorables à l'indépendance. S'agissant d'une diplomatie européenne, la France pourrait-elle être le seul Etat membre de l'Union à ne pas reconnaître l'indépendance du Kosovo ? Cela n'est pas réaliste.

M. Jean-Michel Ferrand a précisé qu'il n'avait à aucun moment déclaré que la France ne reconnaîtrait pas l'indépendance du Kosovo ; en revanche, aujourd'hui, tous les Etats membres ne sont pas prêts à la reconnaître.

M. Jean-Pierre Dufau, réagissant à son tour aux propos tenus par M. Jean Glavany sur le droit à l'autodétermination, a rappelé que les évolutions démographiques des différentes communautés présentes au Kosovo conduiront à terme à l'absence de population serbe au sud d'un Kosovo peuplé d'Albanais. S'exprimant ensuite sur la nécessité d'une diplomatie européenne, il a estimé qu'il ne

fallait pas reproduire les erreurs du passé, au lendemain de la chute du Mur de Berlin, lorsque les reconnaissances se sont faites en ordre dispersé selon les Etats des Balkans concernés, en fonction de critères d'amitié ou d'inimitié. L'Union européenne doit parvenir à s'exprimer d'une seule voix même si, pour des raisons différentes, certains pays européens sont aujourd'hui réticents à une indépendance du Kosovo ; il a cité l'Espagne (en raison du problème basque) mais aussi la Slovaquie, Chypre, la Grèce et la Roumanie liés par une solidarité orthodoxe. Une déclaration unilatérale d'indépendance pourrait susciter trois réactions : une reconnaissance immédiate, une reconnaissance différée ou une absence de reconnaissance. En tout état de cause, M. Jean-Pierre Dufau a souhaité que les Etats européens les plus réticents à l'indépendance s'en tiennent à une abstention constructive au moment du vote sur l'organisation de la mission PESD prévue au Kosovo.

M. Jean-Michel Ferrand a estimé que la question de l'autodétermination constituait le nœud du problème. Il a rappelé qu'au cours de l'histoire les Serbes avaient été chassés du Kosovo. La population serbe de Pristina est passée de 40 000 à seulement 70 personnes. L'indépendance pourrait en réalité être perçue comme la reconnaissance d'un état de fait lié à la loi du plus fort. Il faut donc être extrêmement prudent quant aux possibles conséquences en cascade et au précédent que cela créerait. En effet, au nom de quoi pourra-t-on alors s'opposer au désir à l'autodétermination dans d'autres régions du monde ? Il faut être prudent et ne pas oublier que les Serbes considèrent que le Kosovo fait partie intégrante de la Serbie.

M. François Loncle a félicité les rapporteurs pour la sagesse de leurs préconisations, sur un sujet très compliqué. Puis il évoqué l'audition de M. Ahtisaari devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à laquelle il a participé il y a plusieurs mois. Il a estimé que ce rapport établi dans le cadre de l'ONU, mais en réalité sous forte influence américaine, ne donnait pas les clés d'un règlement de la question. Il n'est pas souhaitable qu'une province de la Serbie déclare unilatéralement une indépendance qui ne se justifie ni d'un point de vue historique ni d'un point de vue géographique. C'est un sujet grave et il faut absolument éviter un phénomène de contagion qui serait désastreux.

M. Hervé de Charette a fait remarquer qu'accepter l'indépendance du Kosovo dans les conditions actuelles représenterait un changement radical de la politique européenne et occidentale dans les Balkans. Il a rappelé les interventions menées dans le passé en Bosnie-Herzégovine pour imposer la vie en commun des différentes communautés. Or c'est aujourd'hui le contraire qui se profile. Reconnaître l'indépendance reviendrait à légaliser le nettoyage ethnique et aurait des conséquences désastreuses, à commencer par l'éclatement de la Bosnie-Herzégovine, un pays où l'Etat fonctionne mal et au sein duquel les communautés ne se parlent pas. Il a regretté que l'Union européenne, davantage par faiblesse que par doctrine, s'engage sur un terrain dangereux. Il a également estimé que les Européens ne devaient pas donner aux Balkans l'espoir d'adhérer à l'Union européenne en l'état actuel des choses. La multiplication des Etats dans les Balkans, en augmentant

sensiblement le nombre des Etats membres de l'Union, détruirait définitivement la construction européenne. C'est pourquoi la seule voie possible consiste à n'envisager une adhésion des Balkans que de façon groupée, confédérée. Enfin, M. Hervé de Charette a souhaité que la France retrouve sa tradition diplomatique de proximité avec la Serbie, qui constitue le pôle d'attraction le plus fort de la région. Le temps est en effet venu de savoir tourner la page des années Milosevic.

M. Jean Glavany a précisé qu'il partageait les inquiétudes manifestées par les rapporteurs de la Mission. Il serait toutefois difficile, pour la communauté internationale, de s'opposer à la mise en œuvre du droit à l'autodétermination au motif que celui-ci serait revendiqué par la population d'une province et pas d'une République fédérée. Par ailleurs, le risque est fort qu'une déclaration d'indépendance unilatérale plonge l'Union européenne dans des difficultés similaires à celles que lui posèrent jadis les indépendances slovène et croate. De ce fait, malgré la légitimité des inquiétudes qu'une telle décision provoquerait, l'Union européenne doit se préparer à agir de manière coordonnée en cas de proclamation unilatérale d'indépendance du Kosovo.

M. Jean-Pierre Dufau, rapporteur, a affirmé qu'il partageait la plupart des analyses et des sentiments dont les divers intervenants avaient fait part. Il a souhaité apporter quelques explications complémentaires.

Le recours au référendum d'autodétermination fait courir le risque de provoquer des débats sans fin. Les serbes pourraient ainsi affirmer que leur nombre a baissé suite à des actions délibérées de la majorité kosovare, ce à quoi pourrait être répondu que les autorités serbes ont récemment organisé un référendum constitutionnel réaffirmant l'appartenance du Kosovo à la Serbie duquel la majorité kosovare était explicitement exclue. Il convient, en cette matière, de sortir du manichéisme et d'éviter les solutions qui pourraient dresser les populations l'une contre l'autre.

En deuxième lieu, le risque de voir la situation kosovare servir de modèle dans d'autres régions ne doit pas faire oublier ses particularités ; elle a donné lieu à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies du 10 juin 1999. Par ailleurs, la province a été touchée par les exactions du régime de Milosevic. Enfin, elle a été le théâtre d'une intervention des forces de l'OTAN. Par conséquent, il est difficile de soutenir que l'indépendance du Kosovo va entraîner mécaniquement celle d'autres régions aux forts particularismes. L'indépendance du Kosovo n'est pas une bonne solution mais il n'en existe aucune autre à l'heure actuelle. Ainsi, la position française peut être considérée comme une modification de notre posture traditionnelle dans la région mais ce changement doit également être expliqué par les spécificités de la situation.

S'agissant de l'emploi du terme « nettoyage ethnique », il peut éventuellement être appliqué à la situation actuelle, mais il doit aussi l'être au comportement passé de l'autre partie.

Concernant l'adhésion des Etats des Balkans à l'Union européenne, l'idée de favoriser un rapprochement de ces Etats en posant comme condition leur regroupement au sein d'une entité au moins confédérale est judicieuse. Aujourd'hui les Européens sont confrontés à une situation bien plus complexe que celle qui prévalait lorsqu'existait la Fédération de Yougoslavie.

L'amitié entre la France et la Serbie doit être renforcée et réaffirmée. Elle est même l'un des facteurs de résolution des difficultés actuelles. Elle permettrait notamment à la France d'expliquer que son éventuelle reconnaissance, sous conditions, du Kosovo, ne doit pas être vue comme une attaque contre la Serbie mais comme la prise en compte d'un processus inéluctable. L'indépendance du Kosovo pourrait même être un atout pour la Serbie en vue d'une éventuelle adhésion à l'Union européenne. Une telle séparation renforcerait le potentiel de développement d'un pays qui est probablement le plus sérieux candidat de la région à l'entrée dans l'Union.

M. Jean-Michel Ferrand, rapporteur, s'est félicité de l'intérêt manifesté par les commissaires pour cette région. Les événements qui vont l'agiter dans les prochaines semaines sont très importants ; il convient de ne pas les passer sous silence. Au-delà de « l'effet domino » d'une indépendance kosovare, le risque principal est qu'une décision contraire au droit international soit adoptée le 10 décembre. Les Etats-Unis ont joué un rôle majeur dans la réalisation d'un tel scénario, la déclaration d'indépendance n'étant envisagée par les autorités kosovares que parce que celles-ci disposent du soutien américain.

L'affirmation d'un droit à l'autodétermination pose problème. Elle pourrait en effet entraîner une revendication identique de la part des habitants serbes de la province, ainsi que de la population de la Republika Srpska de Bosnie.

Enfin, le risque est grand de faire entrer dans l'Union européenne une multitude de « poussières d'Etats » balkaniques, ce qui nuirait à la construction européenne. Il faut donc reconstruire des relations amicales entre la France et la Serbie, l'axe franco-serbe étant essentiel pour l'avenir de l'ex-Yougoslavie.

La commission a *autorisé* la publication du rapport d'information.

ANNEXES

Liste des personnes rencontrées par vos rapporteurs

(par ordre chronologique)

1) A Paris

- Mme Isabelle Dumont, conseillère au cabinet du ministre des affaires étrangères et européennes
- Mme Véronique Bujon-Barré, directrice adjointe des affaires politiques et de sécurité, au ministère des affaires étrangères et européennes
- M. Hervé Boisguillaume, rédacteur Kosovo, au ministère des affaires étrangères et européennes
- M. Predrag Simic, ambassadeur de Serbie en France

2) A Belgrade

3 octobre 2007

- M. Vladimir Milentijevic, président de la commission pour le Kosovo et Metohija du Parlement de Serbie
- M. Oliver Dulic, président du Parlement de Serbie
- M. Vuk Jeremic, ministre des affaires étrangères de Serbie
- Mme Branislava Alendar, adjointe du ministre pour le Kosovo et Metohija
- M. Aleksandar Simic, conseiller du Premier ministre
- Son Exc. Alexander Alexeïev, ambassadeur de la Fédération de Russie en Serbie

Dîner avec des personnalités francophones

- M. Jean-François Terral, ambassadeur de France en Serbie
- Mme Jacqueline Bassa-Mazzoni, premier conseiller près l'ambassade de France à Belgrade
- Mlle Lilas Bernheim, conseiller politique près l'ambassade de France à Belgrade
- M. Miljenko Dereta, président de « Initiative Citoyenne »
- M. Radomir Diklic, ancien ambassadeur de Serbie à Paris
- M. Pavle Jankovic, président de l'ISAC
- M. Damjan Krnjevic Miskovic, conseiller au cabinet du ministre des affaires étrangères de Serbie
- M. Oliver Nikolic, membre de l'Institut de droit comparé
- Mme Lilijana Smajlovic, rédactrice en chef de *Politika*
- M. Ivan Vejvoda, ancien conseiller diplomatique du premier ministre Djindjic, directeur du Balkan Trust for democracy

3) Au Kosovo

4 octobre 2007

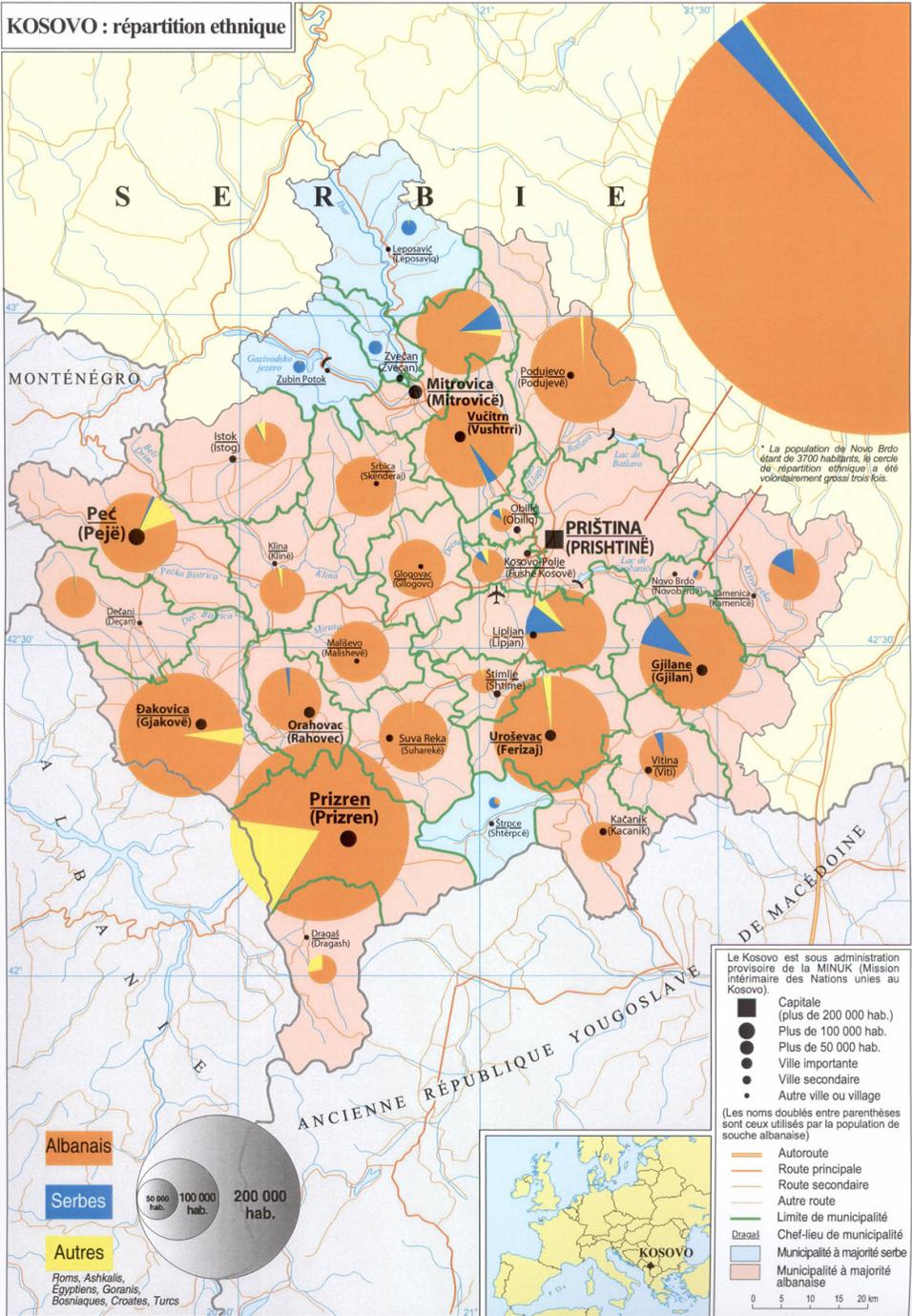
- M. Thierry Reynard, chef du bureau de liaison de la France au Kosovo
- M. Kolë Berisha, président de l'Assemblée du Kosovo
- M. le Général Lucas, chef du volet police de l'équipe de planification de l'Union européenne
- Mme Isabelle Arnal, magistrate, membre de l'équipe de planification de l'Union européenne
- M. Joachim Rücker, représentant spécial du secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, et plusieurs de ses collaborateurs
- Mgr Artemije, évêque de Raska et Prizren
- M. le Général Bout de Marnhac, commandant de la KFOR, et plusieurs de ses collaborateurs

5 octobre 2007

- M. Milan Ivanovic, président du Conseil national serbe
- M. Franck Neisse, conseiller sécurité dans l'équipe de préparation du bureau civil internationale (ICO-PT)
- M. Sébastien Gricourt, conseiller MINUK auprès du Premier ministre
- M. Rodolphe Richard, deuxième secrétaire au bureau de liaison
- Mme Pascale Delpech, attachée de coopération et d'action culturelle au bureau de liaison



KOSOVO : répartition ethnique



Résolution 1244 (1999)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4011^e séance,
le 10 juin 1999

Le Conseil de sécurité,

Ayant à l'esprit les buts et les principes consacrés par la Charte des Nations Unies, ainsi que la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Rappelant ses résolutions 1160 (1998) du 31 mars 1998, 1199 (1998) du 23 septembre 1998, 1203 (1998) du 24 octobre 1998 et 1239 (1999) du 14 mai 1999,

Déplorant que les exigences prévues dans ces résolutions n'aient pas été pleinement satisfaites,

Résolu à remédier à la situation humanitaire grave qui existe au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) et à faire en sorte que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et liberté,

Condamnant tous les actes de violence à l'encontre de la population du Kosovo ainsi que tous les actes de terrorisme, quels qu'en soient les auteurs,

Rappelant la déclaration du 9 avril 1999 dans laquelle le Secrétaire général a exprimé sa préoccupation devant la catastrophe humanitaire qui sévit au Kosovo,

Réaffirmant le droit qu'ont tous les réfugiés et personnes déplacées de rentrer chez eux en toute sécurité,

Rappelant la compétence et le mandat du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie,

Accueillant avec satisfaction les principes généraux concernant la solution politique de la crise du Kosovo adoptés le 6 mai 1999 (S/1999/516; annexe 1 à la présente résolution) et se félicitant de l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes énoncés aux points 1 à 9 du document présenté à Belgrade le 2 juin 1999 (S/1999/649; annexe 2 à la présente résolution), ainsi que de son accord quant à ce document,

Réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres États de la région, au sens de l'Acte final d'Helsinki et de l'annexe 2 à la présente résolution,

Réaffirmant l'appel qu'il a lancé dans des résolutions antérieures en vue d'une autonomie substantielle et d'une véritable auto-administration au Kosovo,

Considérant que la situation dans la région continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales,

Résolu à assurer que la sécurité du personnel international soit garantie et que tous les intéressés s'acquittent des responsabilités qui leur incombent en vertu de la présente résolution, et agissant à ces fins en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Décide que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 ;
2. Se félicite de l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes et conditions visés au paragraphe 1 et exige de la République fédérale de Yougoslavie qu'elle coopère sans réserve à leur prompt application ;
3. Exige en particulier que la République fédérale de Yougoslavie mette immédiatement et de manière vérifiable un terme à la violence et la répression au Kosovo, entreprenne et achève le retrait vérifiable et échelonné du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police suivant un calendrier serré, sur la base duquel il sera procédé au déploiement synchronisé de la présence internationale de sécurité au Kosovo ;
4. Confirme qu'une fois ce retrait achevé, un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes seront autorisés à retourner au Kosovo pour s'acquitter des fonctions prévues à l'annexe 2 ;
5. Décide du déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité dotées du matériel et du personnel appropriés, en tant que de besoin, et accueille avec satisfaction l'accord de la République fédérale de Yougoslavie relatif à ces présences ;
6. Prie le Secrétaire général de nommer, en consultation avec le Conseil de sécurité, un représentant spécial chargé de diriger la mise en place de la présence internationale civile et le prie en outre de donner pour instructions à son représentant spécial d'agir en étroite coordination avec la présence internationale de sécurité pour assurer que les deux présences poursuivent les mêmes buts et s'apportent un soutien mutuel ;
7. Autorise les États Membres et les organisations internationales compétentes à établir la présence internationale de sécurité au Kosovo conformément au point 4 de l'annexe 2, en la dotant de tous les moyens nécessaires pour s'acquitter des responsabilités que lui confère le paragraphe 9 ;
8. Affirme la nécessité de procéder sans tarder au déploiement rapide de présences internationales civile et de sécurité efficaces au Kosovo et exige des parties qu'elles coopèrent sans réserve à ce déploiement ;
9. Décide que les responsabilités de la présence internationale de sécurité qui sera déployée et agira au Kosovo incluront les suivantes :
 - a) Prévenir la reprise des hostilités, maintenir le cessez-le-feu et l'imposer s'il y a lieu, et assurer le retrait des forces militaires, policières et paramilitaires fédérales et de la République se trouvant au Kosovo et les empêcher d'y revenir, si ce n'est en conformité avec le point 6 de l'annexe 2 ;
 - b) Démilitariser l'Armée de libération du Kosovo (ALK) et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo, comme le prévoit le paragraphe 15 ;
 - c) Établir un environnement sûr pour que les réfugiés et les personnes déplacées puissent rentrer chez eux, que la présence internationale civile puisse opérer, qu'une administration intérimaire puisse être établie, et que l'aide humanitaire puisse être acheminée ;
 - d) Assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger ;

- e) Superviser le déminage jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse, le cas échéant, s'en charger ;
- f) Appuyer le travail de la présence internationale civile selon qu'il conviendra et assurer une coordination étroite avec ce travail ;
- g) Exercer les fonctions requises en matière de surveillance des frontières ;
- h) Assurer la protection et la liberté de circulation pour elle-même, pour la présence internationale civile et pour les autres organisations internationales ;

10. Autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales ;

11. Décide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes :

- a) Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648) ;
- b) Exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire ;
- c) Organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections ;
- d) Transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auront été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix ;
- e) Faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet ;
- f) À un stade final, superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique ;
- g) Faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie ;
- h) En coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés ;
- i) Maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entre-temps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo ;
- j) Défendre et promouvoir les droits de l'homme ;
- k) Veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo ;

12. Souligne qu'il importe que des opérations de secours humanitaires coordonnées soient entreprises et que la République fédérale de Yougoslavie permette aux organisations à

vocation humanitaire d'accéder librement au Kosovo et coopère avec elles de façon à assurer l'acheminement rapide et efficace de l'aide internationale ;

13. Encourage tous les États Membres et les organisations internationales à contribuer à la reconstruction économique et sociale ainsi qu'au retour en toute sécurité des réfugiés et personnes déplacées, et souligne, dans ce contexte, qu'il importe de convoquer, aux fins énoncées au paragraphe 11 g), notamment, une conférence internationale de donateurs qui se tiendra à une date aussi rapprochée que possible ;

14. Exige que tous les intéressés, y compris la présence internationale de sécurité, apportent leur entière coopération au Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie ;

15. Exige que l'ALK et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo mettent immédiatement fin à toutes opérations offensives et satisfassent aux exigences en matière de démilitarisation que le responsable de la présence internationale de sécurité aura définies en consultation avec le Représentant spécial du Secrétaire général ;

16. Décide que les interdictions énoncées au paragraphe 8 de la résolution 1160 (1998) ne s'appliqueront ni aux armements ni au matériel connexe à l'usage de la présence internationale civile et de la présence internationale de sécurité ;

17. Se félicite du travail que l'Union européenne et les autres organisations internationales accomplissent en vue de mettre au point une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région touchée par la crise du Kosovo, y compris la mise en oeuvre d'un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est avec une large participation internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale ;

18. Exige que tous les États de la région coopèrent pleinement à l'application de la présente résolution sous tous ses aspects ;

19. Décide que la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité sont établies pour une période initiale de 12 mois, et se poursuivront ensuite tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement ;

20. Prie le Secrétaire général de lui rendre compte à intervalles réguliers de l'application de la présente résolution, y compris en lui faisant tenir les rapports des responsables de la présence internationale civile et de la présence internationale de sécurité, dont les premiers devront lui être soumis dans les 30 jours qui suivront l'adoption de la présente résolution ;

21. Décide de rester activement saisi de la question.

ANNEXE 1

Déclaration publiée par le Président de la réunion des ministres
des affaires étrangères du G-8 tenue au Centre de Petersberg
le 6 mai 1999

Les ministres des affaires étrangères du G-8 ont adopté les principes généraux suivants pour un règlement politique de la crise du Kosovo :

- Cessation immédiate et vérifiable de la violence et de la répression au Kosovo ;
- Retrait du Kosovo des forces militaires, de police et paramilitaires ;

- Déploiement au Kosovo de présences internationales civile et de sécurité effectives, endossées et adoptées par l'Organisation des Nations Unies, capables de garantir la réalisation des objectifs communs ;
- Mise en place d'une administration intérimaire pour le Kosovo, sur décision du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, pour garantir les conditions permettant à tous les habitants du Kosovo de vivre en paix une existence normale ;
- Retour en toute sécurité et liberté de tous les réfugiés et personnes déplacées et accès sans entrave au Kosovo des organisations d'aide humanitaire ;
- Processus politique menant à la mise en place d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des Accords de Rambouillet et des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK ;
- Approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région en crise.

ANNEXE 2

Il convient de conclure un accord sur les principes suivants afin de trouver une solution à la crise du Kosovo :

1. Un arrêt immédiat et vérifiable de la violence et de la répression au Kosovo.
2. Retrait vérifiable du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police suivant un calendrier serré ;
3. Déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales efficaces, civile et de sécurité, agissant tel que cela pourra être décidé en vertu du Chapitre VII de la Charte et capables de garantir la réalisation d'objectifs communs.
4. La présence internationale de sécurité, avec une participation substantielle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, doit être déployée sous commandement et contrôle unifiés et autorisée à établir un environnement sûr pour l'ensemble de la population du Kosovo et à faciliter le retour en toute sécurité de toutes les personnes déplacées et de tous les réfugiés.
5. Mise en place, en vertu d'une décision du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et dans le cadre de la présence internationale civile, d'une administration intérimaire pour le Kosovo permettant à la population du Kosovo de jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie. L'administration intérimaire sera chargée d'assurer l'administration transitoire tout en organisant et en supervisant la mise en place d'institutions d'auto-administration démocratiques provisoires propres à garantir des conditions permettant à tous les habitants du Kosovo de vivre en paix dans des conditions normales.
6. Après le retrait, un effectif convenu de personnel yougoslave et serbe sera autorisé à revenir afin d'accomplir les tâches suivantes :
 - Assurer la liaison avec la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité ;
 - Baliser les champs de mines et déminer ;
 - Maintenir une présence dans les lieux du patrimoine serbe ;
 - Maintenir une présence aux principaux postes frontière.
7. Retour en toute sécurité et liberté de tous les réfugiés et personnes déplacées sous la supervision du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et libre accès des organismes d'aide humanitaire au Kosovo.

8. Un processus politique en vue de l'établissement d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des Accords de Rambouillet et du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK. Les négociations entre les parties en vue d'un règlement ne devraient pas retarder ni perturber la mise en place d'institutions d'auto-administration démocratiques.

9. Une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région en crise. Il s'agira notamment de mettre en oeuvre un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est avec une large participation internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale.

10. La suspension des opérations militaires impliquera l'acceptation des principes énoncés ci-dessus ainsi que des autres conditions, déjà recensées, qui sont rappelées dans la note de bas de page ci-dessous. Un accord militaro-technique sera alors rapidement conclu, en vue notamment de définir des modalités supplémentaires, y compris les rôles et fonctions du personnel yougoslave/serbe au Kosovo.

Retrait

Procédures concernant les retraits, y compris un calendrier détaillé et échelonné et la délimitation d'une zone tampon en Serbie au-delà de laquelle les forces se retireront ;

Retour du personnel

- Équipement du personnel autorisé à revenir ;
- Mandat définissant les responsabilités fonctionnelles de ce personnel ;
- Calendrier concernant le retour de ce personnel ;
- Délimitation des zones géographiques dans lesquelles le personnel est autorisé à opérer ;
- Règles régissant les relations de ce personnel avec la présence internationale de sécurité et la présence internationale civile.