

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2014

*Volume XV*

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# KOSOVO : SES EPREUVES DIPLOMATIQUES

PAR

SÉBASTIEN GRICOURT (\*)

L'indépendance proclamée le 17 février 2008 porte l'héritage d'une histoire diplomatique remontant au moins aux actions de sensibilisation sur le sort des Albanais du Kosovo et des résistances pacifique et armée des deux dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle.

La diversité des missions internationales impliquées dans la résolution du conflit de 1998-1999, puis dans celle du statut du Kosovo entraîna l'arrivée massive, à Prishtina, des organismes internationaux et des diplomates, plaçant ainsi les dirigeants kosovars face à leurs responsabilités politiques.

Aujourd'hui, une génération soucieuse de s'émanciper davantage de la tutelle étrangère émerge dans l'administration du Kosovo indépendant. Toutefois ce désir du Kosovo *Newborn* (1) voulant s'affirmer sur la scène globale reste encore entravé par un dispositif international de dépendance complexe qui co-gère la souveraineté du pays.

AVANT 1999, UNE « DIPLOMATIE » POUR LA SURVIE ET UN STATUT

## ***Rappels historiques***

Les manifestations du 1<sup>er</sup> avril 1981 lancèrent une décennie de revendications allant de la libération des prisonniers politiques à l'obtention du statut de république pour le Kosovo, alors province autonome de Serbie depuis la Constitution fédérale de 1974 (2). Largement majoritaires, les Albanais du Kosovo voulaient un statut identique à celui des six républiques constituant la République fédérale socialiste yougoslave (RFSY). Le nationalisme serbe, véhiculé dès 1986 par le mémorandum des académiciens serbes, puis amplifié par

(\*) Anciennement interprète, délégué et chef de bureaux du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) au cours des conflits affectant le Kosovo, la Sud-Serbie et la Macédoine (1997-2002), conseiller politique dans la zone de commandement français de la KFOR (Drenica et Nord) en 2004, représentant de la MINUK dans le Bureau du Premier ministre comme conseiller politique (2005-2008), puis conseiller politique à l'état-major de la KFOR (2009).

(1) Slogan symbolisant le jour de la proclamation de l'indépendance.

(2) Constitution de la République fédérale socialiste de Yougoslavie (RFSY), qui facilita des mesures de décentralisation, octroyant à la Voïvodine et au Kosovo un statut de provinces autonomes rattachées à la République de Serbie.

l'arrivée, en 1987, de Slobodan Milošević à la tête de la Ligue communiste de Serbie, militait pour une suppression de l'autonomie de la province. La révolte des mineurs de Trepça en février 1988 défendit les acquis de 1974 et plaida pour que l'ONU se saisisse du sort des Albanais en Yougoslavie. Cette grève fut un premier grand événement de sensibilisation à portée internationale, relié par un soutien populaire massif.

En vain, car le 23 mars 1989 – dix ans exactement avant que l'OTAN n'ordonne des bombardements sur la Serbie – le Parlement du Kosovo acquis à Belgrade approuva les amendements constitutionnels supprimant l'autonomie. Le Kosovo se retrouva ainsi intégré dans un « *Etat unique serbe* » et soumis à un état d'urgence dur. La suppression de l'autonomie eut donc lieu l'année du 600<sup>e</sup> anniversaire de la bataille du Champ des merles (mi-juin 1389), dite de Kosovo Polje, ce mythe fondateur faisant du Kosovo le berceau de la nation serbe. Dix ans après cette commémoration, quasiment jour pour jour, la Serbie de Milošević abdiqua devant l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) (3).

### *Organisation intérieure pour se faire entendre*

En dépit de ses échos à l'extérieur grâce aux journalistes, universitaires et humanitaires, la cause des Albanais du Kosovo (4) tomba presque dans l'oubli avec le début des combats entre Croates et Serbes en Krajina (mars 1991) et les proclamations d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie en juin. Les événements de 1989 et 1990 au Kosovo alertaient pourtant sur ce que tramait Milošević, élu Président par le Parlement serbe en décembre 1989, ce qui put faire croire aux analystes en 1999 que la crise yougoslave commença et s'acheva au Kosovo.

En juin 1990, poursuivant sa logique hégémoniste, Belgrade suspendit les instances gouvernementales et parlementaires du Kosovo. Cet acte poussa les députés albanais à proclamer le 2 juillet 1990 une Déclaration constitutionnelle instaurant solennellement une république du Kosovo égale à celles constituant la RFSY. Illégal pour Belgrade, cet acte constitutionnel sévèrement réprimé provoqua la suppression des organes administratifs et judiciaires, ainsi que la mainmise sur les médias albanais du Kosovo, et posa des entraves au fonctionnement des secteurs économiques, éducatifs, sanitaires, culturels et bancaires, avec le licenciement des Albanais qui ne prêteraient pas allégeance à la Serbie.

Dès juin 1989, les académiciens albanais du Kosovo, appuyés par des intellectuels – incluant des minorités –, des syndicalistes et des membres d'assemblées municipales, avaient proposé leur expertise et leur appui aux parlementaires

(3) Les représentants de l'état-major de l'armée yougoslave et du gouvernement serbe signèrent le 9 juin 1999 à Kumanovo (ancienne république yougoslave de Macédoine) l'accord militaire technique avec le commandant de la Force internationale de sécurité de l'OTAN, la KFOR.

(4) Par exemple, cf. l'entretien avec Ibrahim Rugova dans le quotidien *Der Spiegel*, 26 juin 1989, disponible sur le site Internet [www.spiegel.de/spiegel/print/d-13495630.html](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13495630.html). Mentionnons l'enquête de la cellule belge de Médecins sans frontières sur l'allégation de l'empoisonnement volontaire de 2 000 collégiens et lycéens albanais en mars 1990.

engagés dans la défense de la volonté populaire face à la suppression de l'existence constitutionnelle qu'orchestrait Belgrade. Il faut ajouter à cette liste les activistes des manifestations de 1981, voire de celles de 1968, qui réclamaient aussi le statut de république pour le Kosovo. Tous formèrent le noyau de ceux qui organiseront la résistance et la vie institutionnelle parallèle qui encadrera la survie du peuple albanais au Kosovo.

Les violations des droits de l'homme furent systématiquement répertoriées dès la fondation, le 19 décembre 1989, du Comité de défense des libertés et des droits de l'homme. Cette organisation s'avéra cruciale pour apporter aux diplomates et journalistes étrangers les faits décrivant la situation.

Quelques jours après sa formation, le 23 décembre 1989, la fondation de la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) constitua un nouveau pas structurant la résistance et ses relais de transmission des faits à l'étranger. Elisant à sa tête le président de la Société des écrivains du Kosovo, Ibrahim Rugova, elle suscita également la fondation de cinq autres partis, réunis dans un Conseil de coordination des partis au Kosovo, dont certains, à un degré mineur, existent encore aujourd'hui. La formation de la LDK entraîna la création d'autres partis albanais en Macédoine, au Monténégro et au sud de la Serbie.

L'Union des syndicats indépendants du Kosovo fut une autre organisation tout aussi importante pour coordonner les actions politiques et de solidarité. Sa vocation ne s'arrêtait pas à la défense des droits des travailleurs, fortement bafoués. Elle plaçait comme but suprême la défense de l'identité nationale, comme en témoigne le slogan de son premier Congrès (à l'été 1990) : « Sans liberté nationale, il n'y a pas de libertés syndicales ». Son action n'eut de cesse de mobiliser à l'intérieur du Kosovo pour protester, protéger, mais aussi pour sensibiliser à l'étranger, comme en témoigna la « grande grève » du 3 septembre 1990.

Dans la foulée de la Déclaration constitutionnelle du 2 juillet 1990, ces organisations et les nouveaux partis politiques furent donc des éléments moteurs pour organiser clandestinement, avec les délégués albanais du Parlement – dissout – du Kosovo, l'approbation et la proclamation, le 7 septembre 1990 à Kaçanik, de la Constitution de la République du Kosovo. En septembre 1991, ce texte fut soumis clandestinement à un « Référendum pour l'Etat indépendant et souverain du Kosovo », dont l'issue ne faisait aucun doute (5). Entre-temps, le Conseil de coordination des partis politiques en Yougoslavie fut fondé à Pristina le 28 août 1991, à l'initiative de la LDK. Il adopta le 3 septembre la Déclaration politique pour la position du peuple albanais en Yougoslavie, qualifiée aussi de « Déclaration des trois options », qui envisageait les scénarios futurs pour le Kosovo selon ce qu'il adviendrait des frontières intérieures et extérieures de la Yougoslavie (6).

(5) Le « oui » l'emporta avec 99,87% des suffrages exprimés.

(6) Texte complet et en albanais dans l'ouvrage dédié au défunt I. Rugova, publié par la présidence du Kosovo, 2007, pp. 50-52.

### *Contacts à l'extérieur*

Cette coordination politique s'établit la veille de la décision de la Communauté économique européenne d'instaurer une Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie (7). Concomitant à la création de cette Commission, l'acte politique des partis albanais constituait donc aussi un acte diplomatique visant à faire entendre la cause du Kosovo auprès de l'instance consultative d'arbitrage sur les frontières et la reconnaissance des Etats issus de l'éclatement de la Yougoslavie. En vain, car son statut de république acté par le référendum de septembre ne fut reconnu par aucun autre Etat. Néanmoins, à l'instar des régions de Voïvodine et du Sandjak en Serbie, le Kosovo jouit de la présence d'une mission de longue durée de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), instance de dialogue Est-Ouest à laquelle succéda l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 1995.

Echelonnée de septembre 1992 à juin 1993, cette présence, première mission de terrain de l'histoire de la CSCE, permit de recenser les violations de droits de l'homme et, du côté des activistes politiques du Kosovo, de tisser des liens informels avec l'extérieur. Elle marqua la consolidation des structures parallèles exécutives et législatives au Kosovo.

Dès octobre 1991, après le référendum constitutionnel, les parlementaires et la Coordination des partis (y compris bosniaques et turcs) du Kosovo formèrent un gouvernement provisoire de coalition, élisant à sa tête Bujar Bukoshi. Le 24 mai 1992, des élections législatives clandestines élurent les 115 membres d'un Parlement qui, dominé par la LDK, se choisit I. Rugova comme président de la « République ».

Exilé, ce gouvernement organisa la résistance pacifiste, une « *idée européenne* » selon le Président (8). La collecte des fonds tirés des revenus de la diaspora permit d'administrer la population qui n'avait plus accès localement aux services et à l'emploi dans les secteurs publics. Ce gouvernement put surtout communiquer plus directement avec les administrations européennes et américaines, ainsi qu'avec les organisations internationales et les organisations non gouvernementales.

L'Albanie joua un rôle important d'accompagnement de cette communication. L'ex-Premier ministre du premier gouvernement démocratique d'Albanie raconte que ce travail de sensibilisation sur le Kosovo accompli par son pays, inquiet, à raison, des conflits en Yougoslavie, faisait partie des questions traitées dans ses relations internationales (9). L'Albanie est d'ailleurs le seul Etat

(7) Appelée aussi Commission Badinter, du nom de son président. Cf. la note d'Alain Pellet dans l'*Annuaire français de droit international*, vol. XXXVII, CNRS, Paris, disponible sur le site Internet [www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_1991\\_num\\_37\\_1\\_3021](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1991_num_37_1_3021).

(8) Principe considéré comme moderne et donc susceptible d'attirer l'attention internationale. Cf. son discours au 1<sup>er</sup> Congrès électoral de la LDK, 5 mai 1991, dans l'ouvrage de la présidence, *op. cit.* pp. 48-49.

(9) Entretien de Blërim Shala avec Aleksandër Meksi, 21 fév. 2001, disponible sur le site Internet [aleksandermeksi.com/interviste-me-blerim-shala/](http://aleksandermeksi.com/interviste-me-blerim-shala/).

qui accueillit alors un Bureau de la République du Kosovo et dont le chef bénéficiait d'un vrai statut diplomatique (10).

Les objectifs stratégiques et diplomatiques du Kosovo étaient alors librement déclinés, comme en février 1993, lors d'une visite de I. Rugova auprès de la nouvelle administration Clinton. Aux Etats-Unis, où la cause du Kosovo suscitait l'attention de Congressistes, Rugova présenta alors dix propositions – lesquelles seront réalisées quelques années plus tard –, telles que le déploiement d'observateurs, l'intervention de l'OTAN, la mise du Kosovo sous protectorat de l'ONU, etc. (11). Alors que Washington était préoccupée par la mise en œuvre des Accords de Dayton en Bosnie-Herzégovine, le soutien américain à la cause des Albanais du Kosovo trouva à l'été 1996 une concrétisation symbolique dans l'ouverture à Prishtina d'un Centre de service d'information des Etats-Unis (12).

### *Nouvelle donne sur la scène albanaise du Kosovo*

L'issue des conflits yougoslaves n'ayant rien changé à la situation au Kosovo, la politique pacifiste de la LDK finit par exaspérer et provoquer l'émergence, dès 1996, d'une résistance armée, avec l'Armée de libération du Kosovo (UÇK). Après des actions sporadiques qui durcirent la répression, l'UÇK fit une sortie publique remarquée le 28 novembre 1997, lors d'un enterrement en ce jour de fête nationale albanaise. D'abord considérée comme un « groupe terroriste » par l'Envoyé spécial américain dans les Balkans, Robert Gelbard, l'UÇK fit montre de diplomatie pour parvenir finalement à rencontrer le même diplomate en mai 1998 en Suisse (13).

Entre ces deux événements, le massacre de la famille d'Adem Jashari des 5 au 7 mars 1998 (une cinquantaine de victimes) avait suscité des ralliements massifs à l'UÇK. La réélection d'Ibrahim Rugova le 28 mars finit par convaincre que ce dernier n'était plus l'homme de la situation. Même son Premier ministre en exil avait choisi l'option armée, en créant une force qui connut de vives tensions auprès de l'UÇK et subit des éliminations physiques de cadres, sur fond de velléités d'accapement du budget du gouvernement.

Dès lors, des figures politiques « civiles » de l'UÇK apparurent au Kosovo ou à l'étranger. Des concurrences internes se manifestèrent progressivement jusqu'aux cycles de négociations de la Conférence de Rambouillet, menées par le Groupe de contact pour l'ex-Yougoslavie (14) en février et mars 1999.

(10) A l'instar du constitutionnaliste Ilaz Ramajli, chef de ce bureau entre 1995 et 1999. Ancien vice-président du Parlement du Kosovo sous le régime de la RFSY, I. Ramajlo co-rédigea la Constitution de 1990 et présida le Parlement issu du référendum de 1991 pendant un an.

(11) Les dix propositions sont disponibles dans l'ouvrage de la Présidence, *op. cit.*, pp. 58-62. Cf. également l'intervention devant le Peace Institute Carnegie, in Naim Dedushaj, « *Paradiplomatic* » relations between United States and Kosovo, 2006.

(12) Cf. Brian Katulis, « US diplomacy toward Kosovo, 1989-99 », WWS Case Study, 2000.

(13) Cf. « The KLA, terrorists or freedom fighters ? », disponible sur le site Internet news.bbc.co.uk/2/hi/europe/121818.stm.

(14) Groupe de contact : Etats-Unis, Russie, France, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie.

Le massacre des Jashari provoqua l'appel à une solution politique sous l'égide de l'OSCE et du Groupe de contact (résolution 1 160 du 31 mars 1998). L'« *usage excessif de la force* » par les forces serbes inquiétait et un appel au cessez-le-feu fut lancé (résolution 1 199 du 23 septembre 1998). Cette résolution permit l'accord facilitant le déploiement d'une mission d'observateurs menée par l'OSCE, la Kosovo Verification Mission, et une mission de surveillance de l'espace aérien par l'OTAN, le 18 octobre 1998, dispositifs qui constituèrent des ponts de communication avec l'UÇK.

L'ascendant pris par la résistance armée se confirma à Rambouillet, où la délégation prit comme chef Hashim Thaçi, un responsable politique de l'UÇK, au détriment d'Ibrahim Rugova, lui aussi présent. La Conférence, qui échoua à produire un accord entre Belgrade – qui refusa de signer l'accord (15) – et la délégation du Kosovo, entraîna, à partir du 24 mars 1999 les 78 jours de bombardements de l'OTAN. Ses troupes, la KFOR, entrèrent au Kosovo par voie terrestre le 12 juin, parachevant l'idée que, sans l'UÇK, ces frappes n'auraient jamais été lancées pour libérer le Kosovo du joug de la Serbie.

Désormais, la future diplomatie de l'Etat indépendant du Kosovo sera bien le fruit d'une école de terrain, forgée aux modes de résistances pacifiques et armés, souvent opposés bien que complémentaires dans leur visée commune. Cette mixité n'est naturellement pas étrangère aux rapports de force politiques de la classe politique de l'après-guerre.

#### AVANT 2008, UNE « DIPLOMATIE » POUR LE STATUT DU KOSOVO

### *Libération et limites imposées par la résolution 1 244*

Largement inspirés des Accords de Rambouillet, les termes de la résolution 1 244 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 10 juin 1999 (16) tournaient la page du conflit. Néanmoins, prise dans une contradiction majeure, cette résolution réaffirme l'attachement de l'ONU à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et ne prône qu'une autonomie substantielle et la mise en œuvre d'une administration civile provisoire au Kosovo. Ce dernier connut, outre le déploiement militaire de la KFOR, celui de la présence civile de la Mission intérimaire des Nations unies (MINUK), dirigée par un omnipotent représentant spécial du Secrétaire général (RSSG). Cette mission avait pour vocation de fournir les services d'une administration intérimaire permettant au Kosovo de jouir de cette large autonomie, en attendant un règlement définitif de son statut. La MINUK était

(15) Accords de Rambouillet ou Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, disponibles sur le site Internet [www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/kosovo\\_ramb.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/kosovo_ramb.pdf).

(16) Cf. le site Internet [www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1244%281999%29](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244%281999%29)

mandatée pour représenter le Kosovo dans ses relations extérieures (17), alors que la RFY conservait, en théorie, ses compétences en la matière.

Frustrée dans ses aspirations, la classe politique du Kosovo brava d'emblée cette tutelle absolue (18). Dès juin 1999, cela constitua la raison d'être du gouvernement provisoire de H. Thaçi, lequel profitait aussi des lenteurs de la MINUK à s'installer. La tension était vive entre la MINUK et la classe politique autour de la question du droit applicable. Le règlement du 12 décembre 1999, qui annulait le premier par la reconnaissance du droit en vigueur le 22 mars 1989 – soit la veille de l'annulation de l'autonomie du Kosovo –, instaura un meilleur climat (19). La création par la MINUK, à l'été 1999, du Conseil de transition du Kosovo, qui rassemblait dans un forum consultatif tous les partis politiques – dont le gouvernement provisoire –, ainsi que les représentants de la communauté serbe et des autres minorités, fut un pas précieux pour apaiser davantage les relations. Malgré les prérogatives exécutives et législatives du RSSG, cette structure permettait aux participants de formuler des recommandations et des amendements dans des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, le logement, le transport...

### *Premiers pas des partis (20) dans les institutions*

La délégation partielle du pouvoir de la MINUK aux institutions locales du Kosovo débuta après que le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), Hans Haekkerup, eut promulgué le Cadre constitutionnel sur l'autonomie provisoire, le 15 mai 2001. Dans l'esprit des représentants politiques et de la société civile, cette dévolution ouvrait la voie à d'autres, dans un avenir auquel tous se préparaient. Ce nouveau cadre juridique permit, le 17 novembre 2001, l'organisation des premières élections parlementaires du Kosovo reconnues par la communauté internationale. Le Parlement provisoire élu n'eut des compétences que dans les mêmes domaines que les organes consultatifs susmentionnés. Toutefois, le gouvernement de coalition PDK-LDK, en fonction dès février 2002, permit à ces deux grands partis de développer leurs réseaux avec les diplomaties occidentales, chacun ayant comme objectif tacite d'être le parti au pouvoir au moment de l'indépendance. Après la « diplomatie pour la survie » des années 1990, nous assistions à la « diplomatie des partis », où chacun cherchait ses soutiens étrangers en se présentant comme le facteur de stabilité.

(17) L'article 6-c du chapitre 1 (Constitution) des Accords de Rambouillet prévoyait à l'origine que le Kosovo pouvait avoir des relations étrangères dans les domaines de responsabilités équivalents aux pouvoirs accordés aux républiques dans l'article 7 de la Constitution de la RFY.

(18) D'autant plus que le premier règlement de la MINUK, édicté par le RSSG Bernard Kouchner, stipulait que les lois en vigueur avant la campagne de l'OTAN prévalaient, hormis les mesures discriminatoires des années 1990. Cf. la régulation, disponible sur le site Internet [www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm](http://www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm).

(19) Cf. Eric Chevallier, *L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK*, Institut d'études de sécurité de l'UE, mai 2001. La régulation est disponible sur le site Internet [www.unmikonline.org/regulations/1999/reg24-99.htm](http://www.unmikonline.org/regulations/1999/reg24-99.htm).

(20) Outre la LDK, les principaux partis qui surgiront sont issus de l'UÇK : le Parti démocratique du Kosovo (PFK) et l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK).

Quant à l'exercice des relations internationales, il s'avérait des plus frustrants. Le Premier ministre, Bajram Rexhepi, avait à ses côtés un binôme onusien qui, sous le titre de « *Principal international officer* », assistait à toutes les rencontres avec des délégations étrangères, au Kosovo ou à l'étranger, et en référait au RSSG.

En dépit des limites imposées par les prérogatives du RSSG, le Premier ministre s'employa à faire évoluer les compétences du fonctionnariat naissant, en phase avec la politique de standardisation imposée par la MINUK fin 2003. Cette politique des « *standards before status* » posait comme préalable à la résolution du statut du Kosovo l'obligation, pour les institutions, d'atteindre un standard acceptable pour administrer.

Couvrant huit domaines généraux relatifs à la bonne gouvernance et traversés par la question de la protection des communautés non albanaises (21), la série de critères à remplir constitua une feuille de route utile à l'action gouvernementale. Cette voie d'aspect technique, mais à forte visée politique, représentait en somme l'action directrice d'une politique étrangère qui ne pouvait porter un tel nom, menée par un gouvernement qui n'était officiellement rien d'autre qu'un ensemble d'institutions provisoires autonomes.

Néanmoins, un Bureau pour la coordination et la coopération internationale – considéré comme l'embryon du futur ministère des Affaires étrangères – fut créé dès 2004 auprès des services du Premier ministre. Avec peu de moyens, son directeur eut le mérite de le faire exister et d'attirer des projets de donateurs au service de la fonction publique.

### ***Des standards aux négociations pour le statut***

Les élections parlementaires d'octobre 2004 donnèrent la chance à une troisième force, l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK), de démontrer ses capacités à gérer un gouvernement. La LDK, qui avait largement remporté ce scrutin et se méfiait toujours du Parti démocratique du Kosovo (PDK), s'était alliée cette fois avec l'AAK, au chef de laquelle (Ramush Haradinaj) elle confia le poste de Premier ministre. L'époque appelait à un changement dans le semblant d'exécutif qu'était le gouvernement. Il fallait un nouveau partage des tâches permettant à chacun des partis qui comptaient de se confronter aux responsabilités aux côtés de la MINUK.

Les violences de mars 2004 contre la communauté et les monuments serbes démontrèrent que la stagnation du Kosovo engendrait la déstabilisation. Approuvé par le Conseil de sécurité le 24 octobre 2005, le rapport de l'Envoyé spécial onusien, Kai Eide (22), soulignait l'urgence de passer à la phase d'un

(21) Fonctionnement des institutions démocratiques, état de droit, droits des communautés, retour des personnes déplacées, économie, dialogue avec Belgrade, droits de propriété, corps de protection du Kosovo., Cf. *Standards for Kosovo*, déc. 2003.

(22) Examen détaillé de la situation au Kosovo disponible sur le site Internet [www.unosek.org/doeref/KaiEidereport.pdf](http://www.unosek.org/doeref/KaiEidereport.pdf).

processus politique qui définirait le statut final du Kosovo. A défaut, tout espoir de progrès supplémentaire sur l'accomplissement des standards serait vain.

Cette mission fut confiée à l'ex-président finlandais Martti Ahtisaari, soutenu par le Groupe de contact qui, en complément du rapport de K. Eide, émit dix principes directeurs sur le statut final (23). Ces derniers posaient les bases de ce que devrait être un Kosovo prospère, multi-ethnique, mais aussi rassurant pour ses voisins (*i.e.* ni partition, ni union avec un pays voisin). Dans ces moments où le processus de détermination du statut final entraînait dans sa phase politique et diplomatique, l'opinion publique déplorait ce qu'elle percevait comme une soumission de sa classe politique. Dès lors, le Mouvement Auto-détermination (MA) d'Albin Kurti dénonça ces représentants des anciennes résistances, pacifique et armée, pour leur renoncement au projet national d'union avec tous les Albanais et pour leurs concessions en faveur de Belgrade. La décentralisation imposée pour aménager des aires de gouvernance locale aux minorités nourrit les critiques du MA. Après la disparition d'I. Rugova, le 21 janvier 2006, l'équipe d'unité – nommée dès septembre 2005 par le défunt pour négocier le statut – fut renouvelée par son successeur, Fatmir Sejdiu. La réforme du pouvoir local, prélude au processus de décentralisation, fut le premier document qui dut être approuvé.

### *Négociations et raisons de leur impopularité*

Les critiques visant l'équipe d'unité du Kosovo tout au long du processus de discussions menées à Vienne entre 2005 et 2007 touchaient au caractère anti-démocratique de ces négociations. Placées sous l'arbitrage de la mission onusienne de l'envoyé spécial M. Ahtisaari, l'UNOSEK, elles ne firent jamais preuve de la transparence nécessaire pour être comprises et assimilées. Simultanément, au vu des positions antagonistes de Belgrade et Prishtina sur l'avenir du Kosovo, le flou entretenu volontairement permettait de ménager à la fois les opinions publiques serbes et albanaises, mais aussi la Serbie et ses partenaires au Conseil de sécurité de l'ONU, la Russie et la Chine en premier lieu.

Constatant ces positions irréconciliables, la proposition de l'UNOSEK sur le statut du Kosovo, transmise au Secrétaire général de l'ONU le 15 mars 2007 (24), recommandait une « *indépendance supervisée par la communauté internationale* », laquelle buta naturellement sur l'opposition de la Serbie et de ses alliés.

L'opinion publique avait raison de se sentir flouée de son droit de savoir, tout autant que l'Assemblée de son droit à être consultée. L'élite politique suscitait d'autant moins de respect que, outre les accusations quotidiennes de malversations et de détournements de fonds publics, les premiers ministres se sont succédé pendant trois ans.

(23) Principes directeurs disponibles sur le site Internet [www.unosek.org/docref/Contact%20Group%20-%20Ten%20Guiding%20principles%20for%20Ahtisaari.pdf](http://www.unosek.org/docref/Contact%20Group%20-%20Ten%20Guiding%20principles%20for%20Ahtisaari.pdf).

(24) Proposition globale du règlement du statut du Kosovo disponible sur le site Internet [www.unosek.org/docref/rapport-francais.pdf](http://www.unosek.org/docref/rapport-francais.pdf).

Après avoir pris ses fonctions en décembre 2004 et après un trimestre de gouvernance dynamique et engagée pour les standards, R. Haradinaj fut transféré à La Haye, où le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) le jugea pour des crimes de guerre. Son successeur, Bajram Kosumi, ne fut pas en mesure de tenir la coalition avec l'autorité nécessaire, tandis que le PDK, libéré par l'absence de R. Haradinaj, œuvra à miner la crédibilité du gouvernement. Les ambassades, en particulier américaine, le contraignirent à démissionner un an plus tard. Le nouveau Premier ministre, Agim Çeku, ex-Chef d'état-major de l'UÇK et commandant des Troupes de protection du Kosovo (TMK), adhéra à l'AAK la veille de sa prise de fonction. Dans son discours d'investiture – dont une partie était adressée, en serbe, à la communauté concernée – le 10 mars 2006, il assura qu'« *accomplir les standards sera notre argument le plus fort dans les discussions sur le statut du Kosovo* », démontrant à nouveau l'importance de cette politique dans la construction des relations internationales des institutions du Kosovo.

Dans ces circonstances où la classe politique entière apparaissait aussi corrompue que le jouet des ambassades et de la MINUK, rares étaient les occasions où les dirigeants pouvaient rendre une autre image. Une enceinte solennelle comme celle du Conseil de sécurité des Nations Unies en fournit l'occasion au président Sejdiu. Le 13 juillet 2006, venu écouter les premières conclusions de M. Ahtisaari, il fit grande impression dans sa défense, en français, de l'indépendance. La diplomatie du Kosovo s'est construite aussi au gré de ces moments-là.

Le premier ministre Çeku n'était pas en reste non plus, multipliant des initiatives diplomatiques, dont un déplacement à Moscou en novembre, ou appelant à la transformation du TMK en future armée du Kosovo – obligeant le Groupe de contact à produire une feuille de route priorisant les standards, pour contenir les ardeurs. Le durcissement à Prishtina allait de pair avec celui de Belgrade, qui fit voter par un référendum illégalement tenu au Kosovo, en octobre 2006, une nouvelle Constitution faisant de ce territoire une partie intégrante de la Serbie.

### ***Rapprochement avec l'Union européenne***

Les standards représentaient l'essentiel des arguments des institutions pour convaincre à l'étranger de leur disponibilité pour faire du Kosovo un État viable, ayant vocation à rejoindre l'Union européenne (UE), à l'instar des États issus du démantèlement de la Yougoslavie.

Les critères relatifs aux standards correspondaient à l'essence de ceux de Copenhague (25). La fin des hostilités avec la Serbie avait incité l'UE à produire en 1999, pour tous les États de l'Europe du Sud-Est, un Processus de stabilisation et d'association (PSA), qui établirait avec eux une relation contractuelle spécifique, distincte de celle des États d'Europe de l'Est en voie d'intégration.

(25) Cf. les conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague, 21-22 juin 1993, disponibles sur le site Internet [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf)

En ce sens, le constat d'un « Kosovo, acte fondateur de l'Europe » (26), est significatif du tournant effectué par l'UE dans sa stratégie d'élargissement. En réaffirmant en juin 2003 la vocation des Balkans à rejoindre l'UE, le Sommet de Thessalonique viendra lui apporter une consécration politique.

Le cadre particulier de la résolution 1 244 fit que, parallèlement au processus des standards, les progrès du Kosovo étaient évalués par la Commission européenne, sous la forme d'un Mécanisme de suivi du PSA, appelé *Stabilization and Association Process Tracking Mechanism* (STM). Mis en place en 2002, ce mécanisme connut une première formalisation avec la directive de la MINUK de 2004, permettant la création, au sein du Bureau du Premier ministre d'une Agence pour l'intégration européenne (AIE) (27). Bien que la nature de son interaction avec la Commission européenne ne dépassât pas les domaines techniques et de soutien interministériel nécessaire aux actions de rapprochement avec les législations communautaires, il n'en demeure pas moins que la portée de l'AIE était autant politique que diplomatique.

La seconde formalisation de ce processus eut lieu en 2006, parallèlement à des discussions à Vienne, en basculant vers le STM le travail sur les standards. Cette transition était autant motivée par le constat de K. Eide sur leur stagnation que par leur inspiration liée aux acquis communautaires. Bien que devenant encore plus exigeants, ces critères accordaient discrètement au Kosovo la dimension supplémentaire d'un Etat en devenir, à la relation renforcée avec l'UE. Cette transition s'opéra par le glissement de la formule « *standards before status* » vers « *standards and status* » (28).

### ***Dernière étape avant la déclaration d'indépendance***

Les dernières élections législatives et locales sous le cadre du Cadre constitutionnel instauré par la MINUK se déroulèrent en novembre 2007. Les priorités en vue pour 2008 exigeaient de renouveler un exécutif fragilisé et une majorité instable pour relever les défis posés par l'adoption et l'application des dispositions du plan Ahtisaari.

Les diplomates à Prishtina consentaient pour la plupart à une victoire du PDK, parti se présentant comme le garant de la stabilité et de la solidité institutionnelle. Son dirigeant, H. Thaçi, vit son vœu exaucé en devenant le Premier ministre d'une nouvelle coalition avec la LDK, qui symbolisa une union historique des deux résistances des années 1990.

Le nouveau gouvernement disposa des paquets législatifs préparés par l'UNOSEK et le gouvernement précédent. Il se prépara à la déclaration d'indépendance, dont nul ne connaissait alors la date précise.

(26) Formule de Mme Catherine Lalumière, citée par l'ambassadeur Muhamedin Kullashi, « Kosovo, une jeune démocratie en mutation », *La Lettre diplomatique*, n° 95, pp. 34-38.

(27) Directive administrative de la MINUK n° 2004/18, disponible sur le site Internet [www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2004ads/ADE2004\\_18.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2004ads/ADE2004_18.pdf)

(28) Cf. « Standards and status should go hand in hand », 26 janv. 2006, disponible sur le site Internet [www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_4265\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_4265_en.htm).

Depuis la publication de la proposition globale de Martti Ahtisaari, le Conseil de sécurité de l'ONU n'avait trouvé aucun compromis avec Moscou et Pékin sur une résolution relative à ce plan. L'impatience de l'équipe d'unité avait été contenue par une invitation à Washington, où fut signée, le 14 avril 2007, la Déclaration de Pocantico, un programme de priorités pour les 120 jours suivant le début d'application du plan Ahtisaari (29). A. Çeku vit ses espoirs d'indépendance proche s'envoler en juin, lorsque le président français Nicolas Sarkozy annonça au G8 qu'il faudrait accorder un nouveau semestre aux négociations, proposition qui n'infléchit pas la position russe.

Le blocage à l'ONU était progressivement compensé par la volonté européenne de « *jouer un rôle significatif dans la mise œuvre de la solution pour le statut* » (30). Le Conseil européen du 14 décembre 2007 prit note de tous les efforts déployés sans succès pour trouver une solution acceptable pour les deux parties et introduisit l'idée que le Kosovo est un cas *sui generis* (31). L'UE posait ainsi les jalons de sa future présence dans un Kosovo déclaré indépendant. Conformément aux dispositions de l'article 12 du Plan Ahtisaari relatif au Représentant civil international (RCI) chargé de superviser la mise en œuvre du Plan, l'UE devait déployer une mission de sa Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et un Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE), qui ferait également office de RCI. Le Conseil européen du 4 février 2008 adopta deux actions communes pour la nomination du RSUE et la mission d'Etat de droit EULEX (32).

Le blocage onusien rendant impossible tout changement du mandat de la MINUK, devenu inadapté au nouveau contexte, c'est en pleine concertation avec l'ONU et les Etats-Unis que l'UE accrut ses responsabilités dans le règlement et l'avenir du Kosovo.

#### DEPUIS 2008, UNE DIPLOMATIE POUR LA SOUVERAINETÉ

### ***Obstacles à la souveraineté du Kosovo***

Dès le lendemain de la « Déclaration unilatérale d'indépendance » (DUI) du 17 février 2008, le Conseil européen l'approuva telle une « *résolution déclarant le Kosovo comme étant indépendant* » (33). Fin février, le Groupe international de pilotage se forma, dans un format initialement composé de 15 membres (soit les 13 Etats européens ayant reconnu l'indépendance, ainsi que les Etats-Unis

(29) « Developing a strategy for Kosovo's first 120 days », disponible sur le site Internet [www.ewmi.org/sites/ewmi.org/files/files/EWMIKosovoConfSummary.pdf](http://www.ewmi.org/sites/ewmi.org/files/files/EWMIKosovoConfSummary.pdf)

(30) Conseil des ministres des Affaires étrangères, « EU expresses full support for UN Special Envoy for Kosovo », 12 fév. 2007, disponible sur le site Internet [ec.europa.eu/enlargement/archives/press\\_corner/newsletter/120207\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/press_corner/newsletter/120207_en.htm).

(31) Conclusions du Conseil européen, points 65 à 71, 14 déc. 2007, disponibles sur le site Internet [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf).

(32) Respectivement Actions communes du Conseil 2008/123/PESD et 2008/124/PESD, disponibles sur les sites Internet [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0088:0091:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0088:0091:FR:PDF) et [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:FR:PDF).

(33) Cf. le site Internet [www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article\\_7720\\_fr.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_7720_fr.htm).

et la Turquie). Le diplomate hollandais, Pieter Feith, fut nommé en tant que RCI/RSUE au Kosovo, à la tête d'une mission appelée « *International civilian office* » (ICO).

Depuis cette date, le Kosovo déploie son énergie à s'affirmer sur la scène internationale et à faire reconnaître sa souveraineté et son intégrité territoriale. Plusieurs obstacles s'y opposent toujours, même s'ils s'amointrissent avec les années, en se cristallisant sur la partie septentrionale du territoire et sur la résolution 1 244.

Mettant fin à la prééminence du Cadre constitutionnel de la MINUK, la nouvelle Constitution du Kosovo entra en vigueur le 15 juin 2008. Entre-temps, en s'appuyant sur ses structures parallèles, Belgrade avait organisé illégalement des élections locales dans les enclaves et le nord du Kosovo, à fortes majorités serbes, le 11 mai. Grâce à la décentralisation, qui favorisa la création de municipalités serbes aux compétences accrues, une partie des Serbes habitant au sud du fleuve Ibri/Ibar accepta progressivement l'autorité de Prishtina. Les élections locales de novembre 2013 montrent d'ailleurs une hausse de cette tendance participative.

La DUI fut défiée par le vote, le 8 octobre 2008 à l'Assemblée générale des Nations unies, d'une résolution de la Serbie demandant à la Cour internationale de Justice (CIJ) de se prononcer sur sa légalité (34). L'avis consultatif du 10 juillet 2010 conclut que la DUI ne viole pas le droit international ou la résolution 1 244 (35). L'Assemblée générale de l'ONU en prit acte et salua la disposition de l'UE à faciliter le dialogue technique entre la Serbie et le Kosovo (36) lancé le 8 mars 2011.

La supervision internationale exercée par ICO devint pesante à des institutions désormais plus qu'autonomes. Sa raison d'être s'estompa avec l'adoption des lois dérivées du Plan Ahtisaari, mises en œuvre avec plus ou moins de bonheur. Cette mission prit fin le 10 septembre 2012, laissant à l'UE de nombreux défis pour l'intégration des Serbes et les relations avec Belgrade. Une partie de l'objectif de la politique souveraine du Kosovo se trouva satisfaite avec le départ d'ICO, laquelle laisse pourtant un pays « *divisé en interne et à la légitimité internationale limitée* » (37), où les mandats pour la sécurité et la lutte contre la corruption et le crime organisé incombent respectivement à la KFOR et à EULEX. Cependant, le problème de la représentation du Kosovo reste posé, notamment dans les forums régionaux auxquels participent la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, deux pays ne reconnaissant pas cet Etat. Un accord intérimaire pour sa représentation régionale et la coopération put être trouvé

(34) Cf. le site Internet [www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20A%20RES63%203.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20A%20RES63%203.pdf).

(35) Cf. le site Internet [www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf).

(36) Résolution 64/298 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 13 oct. 2010, disponible sur le site Internet [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/298&Lang=F](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298&Lang=F).

(37) KIPRED, « The unsupervised State », août 2012. Cf. aussi, ICG, « Setting Kosovo free : remaining challenges », 10 sept. 2012.

(38). Appelé aussi « Accord astérisque », il permet au Kosovo de siéger dans ces forums, mais avec un astérisque et une note de bas de page renvoyant à la résolution 1 244 et à l'avis de la CIJ (39). Si, avant l'indépendance, la mention « Kosovo/MINUK 1 244 » irritait les susceptibilités des représentants officiels du Kosovo, l'astérisque a de quoi les exaspérer car il symbolise l'incomplétude juridique de l'Etat déclaré souverain.

L'application de cet accord s'est d'ailleurs avérée aléatoire. En outre, le Kosovo n'est parvenu à intégrer que 14 organisations et forums sur les 26 recensés dans l'accord (40). En définitive, bien qu'il ait permis à la Serbie et au Kosovo d'avancer dans leur processus différencié d'intégration à l'UE – Belgrade en obtenant son statut de candidat à l'UE en mars 2012 et Prishtina le droit à une étude de faisabilité pour négocier un ASA –, cet accord de mars 2012 ne touche pas aux éléments de discorde principaux que sont le nord et le statut du Kosovo (41).

L'étendue de la souveraineté des institutions du Kosovo au Nord, après l'échec relatif d'EULEX à s'y imposer, reste le défi majeur. L'avenir nous dira si la formation de l'Association des municipalités serbes du Kosovo, prévue par l'accord de normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo obtenu le 19 avril 2013 sous l'arbitrage de la haute représentante Catherine Ashton, constituera une nouvelle étape vers l'inclusion de tous les Serbes du Kosovo ou si cette entité sera un outil institutionnel préparant une partition du Kosovo que des représentants serbes ont souvent prônée.

### *Les dix objectifs de la politique étrangère*

Dans cette situation, il est normal que la « consolidation de l'Etat » constitue la première des priorités de la politique étrangère du Kosovo (42). Cela passe par l'achèvement du processus des reconnaissances (à ce jour 104 sur 194 Etats). En complément, l'adhésion à des organisations internationales, essentiellement financières (FMI, Banque mondiale en 2009, BERD en 2012) marque une intégration significative du Kosovo dans les systèmes financiers mondiaux et d'accès aux prêts.

Une fois atteint le seuil de deux tiers des Etats ayant reconnu l'indépendance, la question de la marche à suivre pour adhérer à l'ONU se posera inévitablement : un vote à l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité (d'au moins 9 membres sur 15 et sans veto) pour devenir membre à part entière ; ou, comme la Palestine, devenir un Etat observateur non membre

(38) Cf. le communiqué disponible sur le site Internet [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/128138.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/128138.pdf).

(39) Kosovo\* : « cette désignation ne préjuge pas des positions sur le statut, et est en ligne avec le CSNU 1244/1999 et l'Opinion de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo ».

(40) Le Kosovo est ainsi exclu d'importants forums, comme les Regional anti-corruption initiative, Center for security cooperation, Migration Asylum, Refugees Regional Initiative. Quant aux 14 où il participe, à noter que pour le Central Europe Free Trade Agreement, il reste représenté aux côtés de la MINUK.

(41) Pour en lire plus sur les implications de l'astérisque, cf. Pascalina Lepore, « Beyond the asterisk agreement », Istituto Affari Internazionali, juil. 2012.

(42) Cf. le site du ministère des Affaires étrangères du Kosovo, [www.mfa-ks.net/?page=2.48](http://www.mfa-ks.net/?page=2.48).

de l'ONU, par un vote direct à l'Assemblée générale de l'ONU contre le gré du Conseil. La volonté affichée de ne pas devenir membre « *en entrant par la petite porte* », au motif que le Kosovo est le « *résultat d'un processus internationale-ment arbitré* » (43), indique que la première option est la voie qui sera suivie.

Les priorités de la politique étrangère du Kosovo opèrent une distinction significative illustrant la perception des contributions étrangères apportées tout au long de ces deux décennies. Avec les Etats-Unis, le Kosovo veut « *cultiver des relations étroites et spéciales* », tandis qu'avec l'UE et l'OTAN, le Kosovo veut « *construire un partenariat stratégique [...] instaurer des relations contractuelles* ». Les formules paraissent d'autant plus malhabiles qu'elles desservent le *lobbying* pour les reconnaissances, lequel se heurte notamment aux pays peu enclins à appuyer ce qui serait vu comme un projet américain et occidental.

Le processus de libéralisation des visas représente le principal objectif tangible pour la population. Cette question relève avant tout du ministère de l'Intérieur et d'un dialogue technique avec la Commission. Il n'est pas directement lié à la perspective de signature d'un ASA, qui devrait être conclu en 2014. La Commission reconnaît par ailleurs les efforts faits dans la mise en œuvre de la feuille de route, mais attend davantage de progrès sur l'application de la législation (44). Cette question implique aussi la politique étrangère, dans la mesure où il faut convaincre les Etats de faire preuve de plus de souplesse (45).

Pour sa part, le développement des relations de bon voisinage est une question difficile, alourdie par les griefs de l'histoire. Elle n'en est pas moins cruciale et son rang dans les priorités ne paraît pas adéquat au vu de l'objectif stratégique de l'avenir européen de la région et de l'intégration du Kosovo au marché régional. Aussi l'initiative d'organiser des réunions de gouvernement bilatérales avec les Etats voisins est-elle à saluer. Ces réunions bi-annuelles ne devraient pas se tenir seulement avec l'Albanie, avec laquelle la relation est naturellement spéciale, émotive, mais doit devenir structurelle, au vu des difficultés, notamment commerciales, existant entre les deux Etats. Le Monténégro, voire la Macédoine, pourraient se prêter à l'exercice.

Les autres priorités concernent des activités consulaires de défense des intérêts des citoyens du Kosovo, de promotion des intérêts économiques et d'investissements pour « *accroître le bien-être* » de la population, de promotion de « *l'image réelle et moderne* » du pays. Ces actions relèvent de la diplomatie économique et publique. Toutefois, hors des caricatures et préjugés prévalant sur

(43) Propos de la ministre à l'Intégration européenne, Vlora Çitaku, lors d'une table ronde à l'Académie diplomatique, Paris, 22 nov. 2013.

(44) Cf. le rapport d'avancement 2013 de la Commission européenne.

(45) Comme pour la France, où le Kosovo était inclus pendant près de deux ans dans la liste des « pays non sûrs » (cf. la circulaire du Conseil d'Etat du 26 mars 2012 annulant une décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, l'OFPPA, disponible sur le site Internet circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/04/cir\_34992.pdf), ce qui, outre l'allongement des procédures d'asile et les opportunités offertes aux réseaux criminels, entravait le processus de libéralisation des visas. Plusieurs rencontres entre la France et le Kosovo, notamment entre les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur des deux pays, ont permis finalement, en décembre 2013, de remettre le Kosovo sur la liste des pays sûrs, ce qui supprime l'admission au séjour au titre de l'asile (cf. le site Internet [www.service-public.fr/actualites/002938.html](http://www.service-public.fr/actualites/002938.html)).

le Kosovo, les rapports récurrents sur le degré de corruption de la classe dirigeante et la place du crime organisé, qui certes ne sont pas propres au Kosovo mais posent la question de la « *privatisation de l'Etat* » (46), pointent des réalités nuisibles à l'image du pays et à tout investissement économique sérieux.

### *Affirmation de la diplomatie du Kosovo*

La déclaration d'indépendance a évidemment ouvert la fonction de ministre des Affaires étrangères, qu'occupa Skënder Hyseni dès le 3 mars 2008. Le ministre, dont l'image avait souffert de son rôle de porte-parole de l'équipe d'unité, trouva à ce poste les occasions d'une réhabilitation. Au Conseil de sécurité, il s'illustra dans des discours contestant la Serbie, comme lors de son intervention du 23 mars 2009, dans lequel il répondait au Président serbe, Boris Tadić, tout en appelant aussi au départ de la Minuk (47). Le mandat de ce ministre fut marqué par de nombreuses visites à l'étranger consacrées au *lobbying* pour les reconnaissances et à la défense de la légalité de la déclaration d'indépendance. Cependant, la consolidation du ministère et des services consulaires en pâtit. La loi pour le service diplomatique et consulaire de la République du Kosovo ne fut approuvée qu'à la mi-décembre 2008. Beaucoup restait à faire en matière de recrutement et d'organisation du ministère.

Ce fut le constat de sa vice-ministre, Vlora Çitaku (48), qui lui succéda après le retrait de la LDK de la coalition en octobre 2010, consécutivement à la démission du président F. Sejdiu – dont la double fonction de président du pays et du parti fut jugée illégale par la Cour constitutionnelle). Des élections anticipées ayant entraîné une nouvelle coalition menée par le PDK, le nouveau gouvernement plaça Enver Hoxhaj à la tête du ministère. Il reprit en main l'organisation de son administration, parvenant à doter le pays d'un réseau de 20 ambassades et de 14 services consulaires (49), parfois soutenu par des pays hôtes (comme c'est le cas de la France qui aide, par exemple, à organiser lors d'assemblées onusiennes des rencontres bilatérales en faveur de la cause de la reconnaissance de l'indépendance).

Dans le but d'affirmer la visibilité d'un Kosovo souverain, son ministre n'hésite pas à prendre position sur des questions internationales, même si cela fut maladroit quand, alors que des frappes sur la Syrie étaient annoncées comme imminentes, il compara la situation avec celle du Kosovo avant les bombardements de l'OTAN (50). Ses « tweets », reproduits sur le site Internet du ministère en faisant office de communiqués, se multiplient, comme le 24 novembre, pour saluer l'accord intérimaire de Genève sur le nucléaire iranien (51). S'ils ne

(46) Cf. Sébastien Gricourt, « Kosovo, deux ans après la déclaration d'indépendance », IFRI, juil. 2010.

(47) Cf. le document disponible en albanais sur le site Internet [shllapashtica.beepworld.de/skenderhyseni.htm](http://shllapashtica.beepworld.de/skenderhyseni.htm).

(48) Cf. la note de bas de page 52.

(49) Tous les détails sont disponibles sur le site Internet du ministère : [www.mfa-ks.net/?page=2.1](http://www.mfa-ks.net/?page=2.1).

(50) Cf. « It's 1999 in Syria », *Foreign Policy*, 23 août 2013 ; Elisabeth Brocking, « Syria isn't Kosovo and this isn't 1999. Not even close », 13 sept. 2013, disponible sur le site Internet [www.opendemocracy.net/elisabeth-brocking/syria-isn%E2%80%99t-kosovo-and-this-isn%E2%80%99t-1999-not-even-close](http://www.opendemocracy.net/elisabeth-brocking/syria-isn%E2%80%99t-kosovo-and-this-isn%E2%80%99t-1999-not-even-close).

(51) Cf. le site Internet [www.mfa-ks.net/?page=2,4,1964](http://www.mfa-ks.net/?page=2,4,1964).

font pas une politique étrangère, ils servent à faire entendre la voix du Kosovo dans des pays réticents à reconnaître son indépendance, notamment dans le monde arabe et musulman.

### *Commentaires sur la politique étrangère*

Dans la pratique, les problèmes de coordination interministérielle mais aussi entre le ministère et son réseau extérieur sont à déplorer lorsqu'ils entraînent des retards ou absences de réponses et entament le crédit du ministère. Plus généralement, le renforcement de la diplomatie kosovare exige aujourd'hui une autonomie d'analyse stratégique des évolutions dans le monde. Depuis la fin officielle de la supervision internationale en septembre 2012, qui marque symboliquement le passage d'un stade de « nouveau-né » à celui d'un « jeune adulte », cette émancipation est même davantage souhaitée par les capitales ayant promu et soutenu l'indépendance.

Or, la politique étrangère du Kosovo souffre d'une multiplication d'acteurs la rendant illisible. Ainsi, le magnat du bâtiment et vice-premier ministre Behgjet Pacolli – qui exerça la charge présidentielle un mois durant, en 2011, avant d'être destitué par la Cour constitutionnelle (52) – n'hésite pas à mêler ses propres affaires au *lobbying* (53), créant parfois un embarras diplomatique en annonçant prématurément des reconnaissances non confirmées. Toutefois, la confusion est dans le titre de sa fonction de vice-premier ministre chargé de la reconnaissance et des investissements étrangers.

En matière d'affaires étrangères, l'article 94/9 de la Constitution stipule que le Premier ministre consulte la présidence. Cela étant, force est de constater qu'à l'inverse de l'ancien tandem Sejdiu-Hyseni, tous deux de la LDK, l'actuelle présidente, Atifete Jahjaga, ne jouit pas de cet appui politique fort, son élection par le Parlement étant le résultat d'une immixtion de l'ambassade américaine dans une affaire somme toute souveraine (54).

Un autre vice-premier ministre, Edita Tahiri (55), est en charge des questions liées à la politique étrangère et à la sécurité nationale. Grande personnalité, bien que son parti soit un allié mineur du PDK, elle a mené la phase du dialogue technique Kosovo-Serbie. Son action contribue d'autant plus à la confusion sur le rôle de chacun que le ministère pour l'Intégration européenne a aussi des compétences sur le sujet, le dialogue étant placé sous l'égide de l'UE et les aspects techniques ayant à voir aussi avec les objectifs normatifs.

(52) La candidature de cet homme controversé à la tête du parti Alliance pour un nouveau Kosovo (AKR) était le fruit de ses négociations avec le PDK, divisé sur cette nomination. Quand B. Pacolli fut élu le 22 février lors d'un 3<sup>e</sup> tour serré et sur instructions directes de l'ambassadeur américain, la LDK et le MA saisirent la Cour constitutionnelle, qui invalida son élection. Cf. Chronique politique et institutionnelle, Kosovo 2011, *Revue Est Europa*, Odile Perrot, disponible sur le site Internet [od.perrot.free.fr/docs/2011-REPCEE-Kosovo.pdf](http://od.perrot.free.fr/docs/2011-REPCEE-Kosovo.pdf).

(53) Cf. le site Internet [allafrica.com/stories/201109201006.html](http://allafrica.com/stories/201109201006.html).

(54) Générale de police du « Kosovo Police Service », elle est sans affiliation de parti et c'est encore sur intervention de l'ambassadeur américain, Christopher Dell, qu'elle fut élue le 7 avril 2011, en accord avec le PDK, la LDK et l'AAK, tandis que le MA dénonçait cet interventionnisme.

(55) Pour sa longue carrière politique, cf. le site Internet [www.kryeministri-ks.net/?page=2,6,1835](http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,6,1835).

Cependant, l'élément le plus troublant du dispositif couvrant la politique étrangère reste le rôle réduit dévolu à l'Assemblée, en particulier à sa commission des Affaires étrangères. Son président, qui n'est certes pas le moindre des acteurs politiques, A. Kurti, reproche au ministre E. Hoxhaj de ne venir que rarement en commission et de décider sans la consulter. En outre, les accords divers (comme celui d'avril 2013 entre le Kosovo et la Serbie), ne sont généralement soumis au Parlement que pour validation sans amendement possible.

\* \*  
\*

Le peu de considération accordé à l'Assemblée (56) comme à la fonction présidentielle est symptomatique du degré de souveraineté dont jouit vraiment le Kosovo. Ce n'est pas seulement parce que l'exécutif ne veut pas avoir à rendre des comptes, mais lui-même reste soumis à des exigences qui lui sont dictées par d'autres. Laisser l'Assemblée dans l'ombre des grands accords est une méthode éprouvée depuis la tutelle de la MINUK pour mieux gérer les étapes du règlement du statut jusqu'à la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo, laquelle reste largement d'actualité.

La politique étrangère du Kosovo de cette première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle s'inscrit dans un cadre de « *souveraineté imparfaite* » (57) et l'obstacle suprême à la reconnaissance de cette souveraineté se situe au Conseil de sécurité de l'ONU.

Pour combler ce déficit de souveraineté, le Kosovo doit avoir pour priorité la normalisation avec le Nord et la Serbie – un des enjeux des élections locales de novembre 2013. A ce stade, les cinq Etats-membres de l'UE refusant toujours de reconnaître l'indépendance – même si certains collaborent avec le Kosovo (58) – réexamineraient leur position.

Cette reconnaissance lacunaire chez les Européens fait du Kosovo un enjeu central du renforcement de la politique étrangère de l'UE. Et le combat mené pour l'établissement de l'état de droit, la bonne gouvernance, un progrès économique bénéfique au développement du pays sont autant de défis partagés et communs à Prishtina comme à Bruxelles.

(56) Voir déjà en 2006 ce qu'il en était : « Pour une nouvelle approche de l'Union européenne au Kosovo », *Revue internationale et stratégique* nr. 67, CAIRN, Armand Colin, Jacques Roger-Machart.

(57) Voir « L'Etat du Kosovo sous tension : vers la persistance d'une souveraineté imparfaite ? », Mathieu Petithomme, *Balkanologie*, Vol. XII, nr. 1, mars 2010.

(58) La Roumanie, la Grèce, la Slovaquie et Chypre ont à des degrés divers de bonnes relations avec le Kosovo. Seule l'Espagne reste opposée à toute relation. Dans leurs correspondances, tous les cinq communiquent via la MINUK et EULEX.