

# Analyses 2008



Impact européen et répercussions  
internationales d'un Kosovo indépendant

Commission Justice et Paix belge francophone asbl  
Rue Maurice Liétart 31/6  
B-1150 Bruxelles Belgique  
Tél. +32 (0) 2 738 08 01  
Fax: +32 (0) 738 08 00  
[info@justicepaix.be](mailto:info@justicepaix.be) [www.justicepaix.be](http://www.justicepaix.be)

Asbl soutenue par le Service Education permanente de la Communauté française et la Direction Générale de la Coopération au Développement

# Impact européen et répercussions internationales d'un Kosovo indépendant

**Le 17 février dernier, le Kosovo, province albanophone de Serbie, proclamait son indépendance. Malgré les mises en demeure d'une partie de la Communauté Internationale, Pristina, capitale de la province serbe, semble bien déterminée à faire reconnaître le nouveau statut de son territoire. Alors que les tractations diplomatiques vont bon train, la partie ne semble pas encore tout à fait jouée pour le Kosovo.**

En effet, cette province albanaise de Serbie constituée de plus de 90% de musulmans fait face depuis plusieurs années à la ferme opposition de la Serbie, Etat réellement souverain depuis le 3 juin 2006 et composé d'une large majorité de chrétiens orthodoxes. Si ce territoire ne constitue que 15% du territoire de la Serbie, il n'en reste pas moins que son statut de province serbe a été entériné dans la nouvelle constitution serbe, approuvée en 2006.

Parfois avancée comme la moins mauvaise des solutions, cette déclaration unilatérale est loin de faire l'unanimité au sein de l'Union européenne et de ses Etats voisins. Quelle issue donc pour cet embryon d'Etat musulman ravagé économiquement – 60% de chômage – qui aspire pourtant à une destinée européenne ?

Depuis le 10 juin 1999, en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité, la Mission des Nations unies pour le Kosovo (MINUK) dirigeait un gouvernement civil intérimaire en vue d'assurer un minimum de stabilité à sa population. En dépit d'un mandat clair, la MINUK s'est vue critiquée sur de nombreux aspects : échecs de ses missions, fonctionnement très coûteux, etc.

Par ailleurs de nature provisoire, la présence de la MINUK devenait de plus en plus difficile à justifier. Alors que le peuple kosovar revendiquait toujours plus d'autonomie pour la gestion de son administration, le statu quo dans la région était devenu clairement intenable.

Pour leur part, les autorités serbes font valoir plusieurs règles élémentaires du droit international pour garantir l'intégrité territoriale<sup>1</sup>. Mais au-delà de ces aspects juridiques de poids, Belgrade avance un autre type d'argument, cette fois d'ordre culturel : Certaines zones de la province kosovare abritent plusieurs monuments sacrés et des vestiges historiques de leur patrimoine religieux. Le Kosovo constitue donc en ce sens un des berceaux de la civilisation orthodoxe.

Les négociations entre ces deux entités<sup>2</sup> étant au point mort, la question a donc à nouveau été portée devant le Conseil de Sécurité. Martti Ahtisaari, président de la Finlande de 1994 à 2000 a été désigné le 2 novembre 2005 comme envoyé spécial des Nations unies (ou UNOSEK<sup>3</sup>), chargé de superviser les négociations sur le statut final du Kosovo et d'élaborer un scénario de sortie de crise entre ces deux Etats.

---

<sup>1</sup> A cet égard, au moins trois arguments peuvent être retenus : (a) le peuple kosovar ne bénéficie pas du droit à l'autodétermination (b) une entité devient un Etat lorsqu'elle dispose d'un territoire, d'une population et d'un gouvernement *souverain*, c'est-à-dire formellement indépendant des autres Etats. Or, le maintien de l'administration kosovare est tributaire du soutien de la MINUK et de la KFOR (c) la résolution 1244 prévoit de régler pacifiquement la situation par la *voie de la négociation* (...) dans le respect du principe de l'intégrité territoriale et du rejet de tout unilatéralisme énoncé dans la Charte des Nations unies (Le Soir, 20/02/2008)

<sup>2</sup> Dans le cas du Kosovo, il s'agit d'une région qui n'a pas encore acquis internationalement le statut d' "Etat" au niveau du droit international. Cette précision (les guillemets) n'est plus rappelée dans la suite du texte.

<sup>3</sup> UNOSEK : United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo, voir <http://www.unosek.org>

Le 15 mars 2007, après quatorze mois de négociations et de consultations, le diplomate finlandais présente son rapport final au Secrétaire général des Nations unies dans lequel il avance des solutions pour sortir les deux Etats de l'impasse. Son plan est transmis par Ban Ki Moon – avec tout son soutien – au Conseil de Sécurité le 26 mars 2007. Composé d'un bref rapport et accompagné d'un ensemble de propositions globales plus étoffé, son plan est approuvé par une large frange de la Communauté Internationale dans la mesure où il prend en compte les réalités du terrain dans les deux entités et qu'il veille à protéger les minorités serbes établies au Nord du Kosovo, aux alentours de Mitrovica. Son plan esquisse également le mandat d'une nouvelle présence internationale plus appropriée et préconise en substance l'indépendance du Kosovo, sous réserve du respect de conditions d'encadrement précises. Les Kosovars y voient donc une stratégie crédible qui permettrait la création d'une société véritablement démocratique, multiethnique et décentralisée.

Bien que ce plan soit présenté comme le meilleur compromis pour permettre à la Serbie de tourner la page et de se consacrer à son avenir européen, les autorités serbes jugent ces mesures trop contraignantes et, fortes du soutien indéfectible de la Russie, demandent à poursuivre les négociations. Mais Belgrade se borne à proposer une autonomie accrue pour le Kosovo sans lui concéder son indépendance.

Tant bien que mal, des pourparlers intenses se sont poursuivis sans toutefois porter de fruit. Aucune résolution, ni déclaration présidentielle n'a été approuvée par le Conseil de sécurité depuis la résolution 1244 de juin 1999 (Le Monde, 07/09/2007). Jusqu'à présent, la Russie, alliée principale de la Serbie, a toujours opposé informellement un veto caché à la proposition de résolution qui reprend les recommandations de Martti Ahtisaari<sup>4</sup>.

A bout de patience, le gouvernement intérimaire kosovar a fini par proclamer unilatéralement son indépendance le 17 février 2008. A cette occasion, les autorités kosovares n'ont pas manqué de souligner que des élections libres et démocratiques ont eu lieu le 17 novembre 2007, donnant le parti indépendantiste largement vainqueur. Malgré des tentatives d'intimidation envers certains citoyens désirant se rendre aux urnes, ces élections se sont déroulées sans heurts et Pristina a clairement fait savoir à la Communauté Internationale qu'elle pouvait y voir un signe de maturité politique propice à la reconnaissance de sa souveraineté.

Contrairement aux risques majeurs de débordements annoncés par certains militants pro-Serbes, les réactions ont été relativement limitées suite à la proclamation unilatérale du Kosovo. La KFOR de l'OTAN<sup>5</sup> a néanmoins dû intervenir pour calmer les protestations qui ont eu lieu à la frontière Kosovo-Serbie (Le Monde, 21/02/2008). Quelques incidents d'envergure ont été constatés au Nord du Kosovo, dans la ville de Mitrovica où se trouvent d'importantes minorités serbes (Le Monde 22/02/2008). Un pont stratégique chevauchant la rivière Ibar, a été investi et endommagé par quelques 5000 opposants serbes qui ont envoyé des projectiles sur des soldats des Nations unies chargés d'y maintenir l'ordre. Quelques semaines plus tard, ce sont les tribunaux sous contrôle de l'ONU à Mitrovica qui ont été victimes d'attaques serbes (Le Monde, 14/03/2008).

---

<sup>4</sup> Le "veto caché" est une manière de bloquer informellement les négociations au CS sur une situation donnée. Cette pratique consiste à exprimer son refus d'approuver une résolution lors de négociations informelles quand les Etats qui soutiennent la proposition en question proposent de la soumettre au vote en séance publique.

<sup>5</sup> KFOR, ou *Kosovo Force*, est la force déployée par l'OTAN au Kosovo pour y maintenir la stabilité et le fonctionnement minimal de l'administration (voir : <http://www.nato.int/KFOR> )

En dehors de ces « réactions à chaud » du côté serbe, l'Union européenne n'a pas pu afficher un avis unanime suite à l'annonce de l'indépendance du Kosovo. Jusqu'à aujourd'hui, elle s'est pour le moins montrée très divisée sur la question. L'UE est en proie à de sérieuses divisions internes sur le sujet en raison des nombreuses régions sécessionnistes qui risquent de reprendre à leur compte le cas du Kosovo pour décréter à leur tour leur indépendance. L'Espagne et la Grèce sont les deux grands Etats européens qui ont fermement condamné l'acte de Pristina en raison des réactions en chaîne que cette décision pouvait entraîner chez eux et dans toute une série d'autres Etats confrontés aux velléités de mouvements séparatistes similaires (c'est-à-dire principalement la Roumanie, la Bulgarie et la Slovaquie). Ils ont immédiatement fait savoir qu'ils ne reconnaîtraient pas la souveraineté du Kosovo.

Bien que divisée, l'UE a pourtant l'opportunité de jouer un rôle de premier plan dans le dénouement de cette crise. Si elle possède de nombreuses cartes en mains, elle ne peut néanmoins transiger par rapport aux obligations légales qui incombent à la Serbie dans le cadre de l'arrestation **des criminels de guerre** contre qui la Tribunal Pénal International de l'ex-Yougoslavie (TPIY) a prononcé un mandat d'arrêt. Plusieurs éléments de l'enquête de la procureure du TPIY, Carla Del Ponte, portent à croire que les autorités serbes ont connaissance de l'endroit où sont réfugiés les deux principaux généraux recherchés par le TPIY, Ratko Mladic et Radovan Karadzic (Le Monde, 10 et 12/12/2007)<sup>6</sup>.

En dépit d'avoir multiplié les gages de bonne volonté, Belgrade se montre résolument rétive à la collaboration avec le TPIY. Plus récemment, les nouvelles démarches de certains Etats européens ne se sont pas montrées plus fructueuses<sup>7</sup>, ni en ce qui concerne la collaboration avec le TPIY, ni à propos des négociations en vue de reconnaître l'indépendance du Kosovo. Le résultat des dernières élections législatives serbes – le 11 mai 2008 – a nourri de nouveaux espoirs du côté européen. Elles ont été remportées par le parti pro-européen dirigé par le président sortant Boris Tadic mais sans lui conférer de majorité lui permettant de s'imposer de façon décisive (Le Monde 12/05/2008).

Lors de ses opérations de rapprochement avec la Serbie, l'Europe doit néanmoins rester vigilante à ne pas appliquer une politique de deux poids deux mesures envers d'autres Etats de l'ex-Yougoslavie – Bosnie, Croatie, Macédoine, Monténégro souhaitant eux aussi acquérir le statut de candidat à l'adhésion à l'UE. Ces nouveaux Etats ont déjà fait de nombreux efforts et verraient d'un très mauvais œil un traitement de faveur que Bruxelles serait tentée de réserver à Belgrade. D'autant plus que la définition de la frontière entre le Kosovo et la Macédoine fait toujours l'objet d'un sérieux litige.

Si l'initiative du Kosovo a effarouché les sensibilités nationalistes serbes sans vraiment raviver les revendications d'autres mouvements sécessionnistes européens, force est de constater que la nouvelle a aussi eu un impact dans la région du Caucase. A l'annonce de l'indépendance du Kosovo, deux régions de Géorgie – l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud – ont aussitôt enjoint l'UE, les Nations Unies et la Russie à reconnaître leur indépendance, autoproclamée en 1990 mais non reconnue par aucun Etat à ce jour (Le Monde, 06/03/2008). Restant prudente, la Russie a choisi de prendre ses précautions en commençant par renforcer

---

<sup>6</sup> Ils sont accusés par le TPIY de génocide, de complicité dans le génocide, de crimes contre l'humanité et de violations des lois et coutumes de la guerre.

<sup>7</sup> Le 29 avril 2008, l'UE a signé un accord de stabilisation et d'association (ASA) avec Belgrade dans l'espoir de renforcer les démocrates serbes – pro-européens – avant les élections législatives du 11 mai. Cet accord est un préalable à l'ouverture éventuelle de négociations sur l'adhésion de la Serbie à l'UE (Le Monde, 02/05/2008). La France et seize autres pays européens ont par ailleurs décidé de délivrer des visas gratuits à tous les demandeurs individuels serbes (Le Monde, 08/05/2008).

sa coopération militaire et économique avec les deux régions géorgiennes (Le Monde, 16/04/2008 ; 05/05/2008).

En réponse aux poussées séparatistes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud – largement encouragées par la Russie, il est frappant de constater la machine diplomatique mise en route par la Géorgie à l'occasion du dernier sommet de l'OTAN à Bucarest, du 2 au 4 avril 2008, en vue d'accélérer le processus de son adhésion à l'Organisation militaire transatlantique (Le Monde, 28 et 31/03/2008). Il n'en fallait pas moins à la Russie pour exprimer son plus vif mécontentement à propos de l'extension de l'OTAN à des anciennes républiques soviétiques (Le Monde, 25/03/2008).

Suite aux camouflés récemment essayés par Moscou, il y a fort à parier qu'à présent la Russie se tournera davantage vers ses alliés asiatiques afin de redonner de la substance à sa stratégie de sécurité et de défense. En 2001, l'**Organisation de Coopération de Shanghai (OCS)** voyait le jour<sup>8</sup>. Parfois qualifiée d' « OTAN asiatique », il s'agit d'une organisation de coopération militaire de grande envergure en plein développement qui réunit une dizaine d'Etats, dont la Russie, la Chine et l'Inde. L'influence de ces économies émergentes n'étant plus à démontrer, l'Europe et ses alliés transatlantiques ont tout intérêt à prendre en considération ce genre de perspectives s'ils ne souhaitent pas cristalliser des tensions qui pourraient progressivement prendre une ampleur internationale.

L'empressement de l'Europe à reconnaître le Kosovo et, partant, ses tentations à faire preuve de favoritisme vis-à-vis de la Serbie pourraient avoir des conséquences qu'elle ne peut en aucun cas sous-estimer. Dès lors que la cohérence de la politique étrangère européenne serait mise à mal, cela pourrait avoir des retombées indirectes importantes sur la stabilité dans la région des futurs candidats à l'adhésion ainsi que sur les relations entre l'OTAN et ses voisins orientaux coalisés au sein de l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS).

La *Commission Justice et Paix Belgique francophone* prône donc le dialogue élargi et invite tous les acteurs européens à ne pas négliger les effets de leur politique étrangère sur les récentes opérations de renforcement de l'OCS.

*Justice et Paix* tient néanmoins à souligner le caractère tout à fait exceptionnel de la situation du Kosovo. Elle ne prétend pas que les règles de droit international sont à géométrie variable mais notre organisation se joint à l'avis des experts qui ont étudié la question sous tous ses aspects et jugé que la reconnaissance de l'indépendance au Kosovo – conditionnée au respect scrupuleux de règles stipulées dans le Plan Ahtisaari – est la moins mauvaise des solutions. Lors de cette entreprise périlleuse, notre *Commission* tient aussi à rappeler la raison d'être qui sous-tend toute règle du droit international qui est la préservation et le maintien durable de la paix et de la sécurité au niveau mondial. Nous estimons en effet que les recommandations du Plan Ahtisaari vont dans ce sens et qu'elles respectent la priorité des démarches fondées sur le multilatéralisme énoncée dans la charte des Nations unies.

**Corentin Genin**  
**Collaborateur à Justice et Paix**  
**Juin 2008**

---

<sup>8</sup> Voir

[http://www.college.interarmees.defense.gouv.fr/IMG/pdf/DE\\_L\\_ESTOILE\\_CES\\_D3\\_article\\_Tribune\\_v4.pdf](http://www.college.interarmees.defense.gouv.fr/IMG/pdf/DE_L_ESTOILE_CES_D3_article_Tribune_v4.pdf)