

Le Kosovo

Odile PERROT¹

L'année 2012 aura été une année de double transition au Kosovo. Sur la scène politique locale, a été assuré le passage entre les élections de l'année précédente et celles qui devaient être organisées une fois la réforme électorale achevée. Mais, comme le processus a pris plus de temps que prévu, les scrutins municipaux et législatifs, de même que l'élection présidentielle, ont été reportés (I). Transition également s'agissant de la supervision internationale, dont la transformation décidée en 2011 a été mise en œuvre (II), tandis que les propositions de rapprochement émises par l'UE sont entrées dans une phase concrète (III).

I – Des échéances électorales suspendues

Dans le sillage des élections législatives de l'hiver 2010-2011, le Kosovo s'était engagé dans un processus de réforme conditionnant la tenue des futures consultations. Après de nombreuses tractations pour la formation d'une coalition gouvernementale et une élection présidentielle invalidée par la Cour constitutionnelle, les trois principales formations (le Parti démocratique (PDK), la Ligue démocratique (LDK) et l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK)) s'étaient accordées sur l'issue à donner à la crise politique. Ils ont soutenu la candidature d'Atifete Jahjaga à la présidence dans la perspective d'une nouvelle loi électorale et d'une révision de la Constitution². Selon cet accord, les prochaines élections législatives devaient avoir lieu, une fois que le travail de la commission parlementaire chargée de cette réforme aurait été présenté au Parlement et la Constitution amendée. L'élection d'un nouveau président au suffrage universel serait quant à elle organisée dans le courant du premier semestre 2013.

¹ Docteur en science politique et Consul honoraire du Kosovo.

² Voir la chronique de l'année 2011.

La commission a toutefois été contrainte de revoir son calendrier, à la satisfaction de certains responsables peu enclins à remettre en jeu leur mandat. Plusieurs aspects ont en effet suscité des discussions, tels que les pouvoirs du président, les procédures de démission et de destitution, ainsi que le rôle du président par intérim. En mars, la commission a finalement présenté ses travaux : le président sera élu au suffrage universel direct et il aura plus de pouvoirs (présidence du Conseil de sécurité national, nomination de personnalités telles que le gouverneur de la Banque centrale, l'*ombudsman* et les ambassadeurs). La réforme électorale, quant à elle, a posé d'autres soucis. En avril, Samuel Žbogar a fait part de son mécontentement en raison du faible progrès de celle-ci et a demandé aux partis politiques de prolonger le mandat de la commission, afin que soient prises en considération les recommandations de l'UE, les propositions de la société civile, mais aussi que les objectifs de la réforme puissent être réalisés³. En revanche, les députés ont été prompts à préparer la reconfiguration de la présence internationale et ont adopté, le 10 septembre, une série d'amendements législatifs et constitutionnels supprimant de la Constitution les dispositions relatives à la supervision internationale.

Parallèlement à cette activité réformatrice, le gouvernement a concentré son attention sur le dialogue avec la Serbie. On se souvient que, en mars 2011, le processus a été ouvert sous l'égide de l'UE⁴. Plusieurs accords ont été conclus l'année-même et, en février 2012, la question épineuse de la désignation de la République du Kosovo lors des réunions régionales a trouvé une solution : le pays peut désormais participer aux côtés des autres États de la région dès lors que « Kosovo » est suivi d'un astérisque renvoyant à la note suivante : « cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies n° 1244 et l'avis de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la Déclaration d'indépendance du Kosovo ». Pour autant, les parties se sont affrontées sur la nécessité de faire figurer la note sur les chevalets indiquant les noms de l'intervenant et du pays, montrant les limites d'un compromis technique qui n'a pas réglé la discorde politique.

Un temps suspendu en raison des élections serbes de mai, le dialogue a repris à l'automne, impliquant désormais les Premiers ministres de chaque pays. On pourra s'étonner que l'arrivée au pouvoir du parti nationaliste SNS et de son leader, Tomislav Nikolić, à la

³ "EU dissatisfied with electoral reform in Kosovo", B92, 20 avril 2012

⁴ Voir la chronique de l'année 2011.

présidence ait facilité les pourparlers, mais c'est oublier l'importance de la carotte européenne. Non seulement le parti a toujours affirmé son engagement européen – pour opportuniste qu'il soit –, mais son aura nationaliste lui a permis de faire accepter à la population des compromis que le Parti démocratique (DS) de Boris Tadić ne pouvait risquer sans raviver les critiques des extrémistes. En ce sens, la poignée de main filmée, à l'occasion du sommet de Dubrovnik de juillet, entre Hashim Thaçi et Boris Tadić, Premier ministre serbe jusqu'aux élections de mai, ne pouvait avoir qu'un écho limité. Non seulement c'est « un geste tardif »⁵, mais sa portée reste anecdotique aux regards des avancées permises par la relance du dialogue.

Les Premiers ministres serbe, Ivica Dačić, et kosovar, Hashim Thaçi, se sont rencontrés le 19 octobre pour la première fois et, le 7 novembre, ils se sont entretenus avec la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton, sur les mesures destinées à favoriser la normalisation des relations entre les deux pays⁶. Prononcé le même mois, l'acquittement de Ramush Haradinaj par le TPIY n'a pas servi de « prétexte pour arrêter de se parler »⁷. Preuve que c'est l'instrumentalisation politique des événements plus que les événements en eux-mêmes qui alimentent les tensions. Le 7 décembre, les dirigeants se sont mis d'accord sur la mise en œuvre de l'accord sur la gestion intégrée des frontières, obtenu l'année précédente et, le 10, deux postes-frontières ont ouvert entre la Serbie et le Kosovo. Les succès diplomatiques ne sauraient dissimuler les réticences de la population et l'opposition d'une partie de la classe politique. En février, le maire de la capitale, Isa Mustafa, a demandé la suspension du dialogue, estimant qu'il était « absurde » de dialoguer « avec quelqu'un qui est entré de force sur le territoire »⁸. Le mouvement Vetëvendosje! a déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle, demandant si les accords passés, considérés comme des accords internationaux, devaient être ratifiés par l'Assemblée. A son initiative, des manifestations ont été organisées pendant l'année, brandissant les slogans « *We give Thaçi, we don't give Kosovo* », « *Against the footnote, for Kosovo Republic* », « *Jo pazare me Serbinë* » (« Pas de marchandage avec la Serbie »)⁹.

⁵ Hashim Thaçi, cité par Bojana BARLOVAC, "Thaci-Tadic Handshake Stirs Controversy", *Balkan Insight*, 9 juillet 2012

⁶ *Communiqué de presse de l'UE*, A 496/12, Bruxelles, le 7 novembre 2012

⁷ Florian BIEBER, "Hague verdicts don't 'justify' Croatia's, Kosovo's wars", *Balkan Transitional Justice, Balkan Insight*, 29 novembre 2012

⁸ Cité par Ivana JOVANOVIĆ et Linda KARADAKU, "Kosovo-Serbia dialogue still stalled, as larger issues loom", *Southeast European Times*, 13 février 2012

⁹ "Protest against Thaci-Dacic meeting", *Newsletter*, n° 326, Vetëvendosje!, Prishtinë/Priština - <http://www.vetevendosje.org/en/fletushka/page/3/>

Au fond, acteurs politiques et sociaux sont tiraillés entre la nécessité d’harmoniser les relations avec la Serbie et la lassitude vis-à-vis des compromis successifs que cela implique. S’ils sont conscients des effets de la réconciliation pilotée par l’UE, ils aspirent aussi à une réorganisation de la présence internationale.

II – Une supervision internationale remodelée

La présence internationale mise en place en 1999 a pensé sa stratégie de sortie en même temps que son établissement. Selon cette logique, le Groupe de pilotage avait annoncé la restructuration du Bureau civil international au début de l’année 2011, estimant que la majeure partie du plan Ahtisaari avait été mise en œuvre¹⁰. Les antennes régionales ont donc cessé leur travail à partir du 1^{er} septembre 2012, exceptée celle de Mitrovicë/Mitrovica, et le Bureau a fermé ses portes à la fin de l’année 2012.

Parallèlement, la mission EULEX a lancé une reconfiguration de son rôle pour assumer une plus grande part de la supervision internationale dans la perspective de l’intégration du Kosovo à l’espace européen¹¹. Cette réorientation implique une diminution des ressources dans les branches de la police et des douanes, afin de concentrer les efforts sur la justice, où les pouvoirs exécutifs de la Mission sont maintenus. L’accent est ainsi mis sur un domaine crucial pour l’Union, soucieuse de renforcer la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Alertés par les expériences bulgare et roumaine, les décideurs européens ont fait une priorité de la capacité de mise en œuvre de l’État de droit et du renforcement du système judiciaire. En outre, une attention particulière est apportée au nord, qui bénéficiera de ressources supplémentaires¹². EULEX a ainsi pris un nouveau virage. Aux côtés du Bureau de liaison de la Commission européenne et du Représentant spécial de l’Union européenne, elle est désormais vouée à devenir l’entité personnifiant la nouvelle position de l’UE et un « outil

¹⁰ *Twelfth meeting of the International Steering Group for Kosovo*, 8 février 2011, Bruxelles, §8. Voir la chronique 2011.

¹¹ Hansjoerg HABER, EU Civilian Operations Commander, in “Hansjoerg Haber during a press conference at EULEX Headquarters”, video visible sur le site d’EULEX, 7 mars 2012 : <http://www.eulex-kosovo.eu/en/videos/2012-03-07.php>

¹² “A stronger, leaner, more efficient EULEX” – EU Civilian Operations Commander”, *Press Release*, 7 mars 2012 : <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000344.php>

pour aider le Kosovo à aller plus vite sur la route »¹³ de l'Europe en l'aidant à mettre en œuvre les réformes.

RSUE / EUSR	Représentant spécial de l'Union européenne	Samuel Žbogar
EULEX KOSOVO	Mission « État de droit » de l'Union européenne	Bernd Borchardt
MINUK / UNMIK	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo	Farid Zarif
OMIK	Mission de l'OSCE au Kosovo	Jean-Claude Schlumberger
KFOR	Kosovo Force	Salvatore Farina
BCI / ICO	Bureau civil international (fermé fin 2012)	Pieter Feith

Cette évolution est également une réponse aux appels du gouvernement de Prishtinë/Priština en faveur d'un transfert de responsabilités. En janvier, l'Assemblée du Kosovo a adopté une résolution prévoyant la fin de la supervision internationale à une large majorité (83 voix pour, 13 contre et 1 abstention). En avril, le vice-Premier ministre, Hajredin Kuçi, a déclaré lors de la réunion du *Joint Rule of Law Coordination Board* que le processus de transfert devrait avoir lieu dans l'année¹⁴. En avril, après la mort d'un Albanais à Mitrovicë/Mitrovica, des centaines de Kosovars ont défilé sur le boulevard Mère Teresa pour dénoncer l'inefficacité de la politique des autorités locales et internationales vis-à-vis du nord. Il ne faut toutefois pas s'y méprendre. La fin de la supervision internationale ne signifie pas le départ de toutes les instances internationales, mais la fermeture du BCI, qui était chargé de surveiller la mise en œuvre du plan Ahtisaari dans le cadre de l'« indépendance supervisée ». Les organisations européennes, elles, conservent leurs prérogatives. Le mandat d'EULEX a été renouvelé en juin pour deux ans et le nouveau Représentant spécial de l'Union européenne, Samuel Žbogar, désormais à la tête du Bureau de liaison de la Commission européenne¹⁵, est entré en fonctions en février.

Toutefois, les difficultés d'EULEX à étendre son action au nord poussent certains représentants politiques et civils à s'interroger sur son utilité. Le problème est que la Mission n'est toujours pas parvenue à imposer une justice mixte à Mitrovica ni à contrôler les trafics aux postes frontières 1 et 31, quoique les effectifs aient été augmentés et une unité spéciale de lutte contre la criminalité organisée constituée. Pendant l'année, elle « a continué de voir son

¹³ Samuel ŽBOGAR, in "Hansjoerg Haber during a press conference at EULEX Headquarters", 7 mars 2012 : <http://www.eulex-kosovo.eu/en/videos/2012-03-07.php>

¹⁴ "Joint Rule of Law Coordination Board Meeting (03/04/2012)", *News*, Bureau de liaison de la Commission européenne, 3 avril 2012 : http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/all_news/news/2012/20120403_en.htm

¹⁵ Voir la chronique de l'année 2011.

action entravée dans le nord du Kosovo par l'extrême instabilité des conditions de sécurité sur le terrain »¹⁶. La souveraineté des institutions du Kosovo n'est pas non plus reconnue et les relations avec les représentants du nord « ont continué d'être marquées par des difficultés et des tensions »¹⁷.

Dans ces conditions, la KFOR est demeurée un acteur essentiel de la sécurité au Kosovo¹⁸. Poursuivant le transfert de la surveillance des sites religieux à la police du Kosovo (KPS), elle a également favorisé les contacts entre les représentants kosovars albanais et les représentants orthodoxes. Le 3 janvier, elle a réuni le maire de Skenderaj, Sami Lushtaku, la députée Ganimete Musliu (PDK) et l'évêque Teodosije, afin de traiter de la rénovation de la voie reliant la route principale au monastère, de l'exploitation agricole des terres autour du monastère et du transfert de compétences. Avec un peu moins de 6 000 hommes, la force de l'OTAN reste stable, conformément à la stratégie de l'Alliance qui a confirmé, lors du sommet de Chicago du 20 mai, sa volonté de réduire les troupes pour assurer une présence souple et dissuasive « seulement lorsque la sécurité le permettra »¹⁹.

II - Une Europe plus proche

L'évolution de la stratégie européenne procède aussi du processus de rapprochement entre l'UE et la République du Kosovo, qui bénéficie d'une perspective européenne depuis décembre 2007. En 2009, la Commission a proposé d'explorer la possibilité d'établir un accord commercial et de lancer un processus de dialogue sur les visas dans la perspective d'une éventuelle libéralisation de ce régime pour amener le Kosovo « vers la concrétisation de

¹⁶ *Rapport sur les activités de la Mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo, présenté au Secrétaire général par la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*, annexé au *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, (S/2012/818), Conseil de Sécurité, New York, 8 novembre 2012, p.13

¹⁷ *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, (S/2012/818), Conseil de Sécurité, New York, 8 novembre 2012, p.3

¹⁸ Voir notamment le discours du Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, devant le Parlement européen, le 23 avril 2012.

¹⁹ *Chicago Summit Declaration*, OTAN, §12, 20 mai 2012 : http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm

la perspective européenne »²⁰. Mais les premiers pas de cette concrétisation auront pris quelques années. Freiné par les inquiétudes des pays européens, échaudés par l'arrivée mal contrôlée des demandeurs d'asile en provenance des pays de la région qui bénéficient déjà de ce régime, le dialogue sur la libéralisation des visas n'a pu être lancé qu'en janvier 2012. Le Premier ministre Hashim Thaçi y a vu « un jour béni pour les citoyens du Kosovo »²¹ et la ministre pour l'Intégration européenne, Vlora Çitaku, « l'un des plus grands succès depuis l'indépendance »²². En février, la Commission a présenté le premier rapport sur les progrès accomplis par le Kosovo dans la mise en œuvre des exigences de la feuille de route. Argument électoral et ressource de légitimation pour les élites politiques locales, la libéralisation des visas est devenue un marqueur européen pour les populations, qui sont impatientes de bénéficier de la liberté de circuler et ne comprennent pas pourquoi il est plus difficile de voyager aujourd'hui qu'il y a trente ans.

L'accord commercial constitue le deuxième volet de la dynamique d'association communautaire avec le Kosovo. Le 7 février, le dialogue sur le Processus de stabilisation et d'association a repris en compagnie de Samuel Žbogar et de la ministre Vlora Çitaku. Les discussions ont porté sur la lutte anti-corruption, le crime organisé, l'amélioration des registres civils et la protection des droits de l'homme et des minorités. Surtout, le 27 mars, l'UE a lancé l'Etude sur la faisabilité d'un Accord de stabilisation et d'association avec Prishtinë/Priština, une initiative possible depuis l'accord de février sur la représentation du Kosovo dans les organisations régionales. Cette étude a été intégrée au « paquet Élargissement » adopté par la Commission européenne, le 10 octobre.

2013 s'annonce ainsi comme l'année des réalisations concrètes : consultations électorales, mise en œuvre des accords et poursuite du dialogue avec la Serbie, négociations pour l'ASA et la libéralisation des visas. Souhaitons que la dynamique de 2012 soit entretenue et que les promesses d'ouverture démocratique, de réconciliation régionale et d'intégration des demandes européennes se concrétisent, pour que le rendez-vous de 2013 soit confirmé.

²⁰ « Kosovo – Vers la concrétisation de la perspective européenne », *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, Bruxelles, 14 octobre 2009

²¹ Fatmir ALIU, « EU Launches Kosovo Visa Liberalisation Dialogue », *Balkan Insight*, 19 janvier 2012

²² Citée par Fatmir ALIU, « Kosovo Hails Promise of EU Visa Talks », *Balkan Insight*, 13 octobre 2011