

# **Chronique politique et constitutionnelle des pays postcommunistes de l'espace balkanique**

**Année 2008**

**Sous la direction de  
François FRISON-ROCHE, Chargé de recherche (CNRS)  
Université Panthéon-Assas, Paris II  
Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA)**

## **Pays concernés et rédacteurs de cette chronique :**

**ALBANIE (Thomas Frachery), BOSNIE-HERZEGOVINE (Ana Rajcevic-Garcia),  
BULGARIE (Maria Mateeva), CROATIE (Jean Renault), KOSOVO (Odile Perrot),  
MACEDOINE (Tania Kostovska), MOLDAVIE (Ion Tăbârță), MONTENEGRO  
(Svetan Svetanovic), ROUMANIE (Lucie Guesnier), SERBIE (Christina  
Zakic), SLOVENIE (Laurent Hassid).**

## **Présentation générale**

Pour la deuxième année consécutive, la Revue d'études politiques et constitutionnelles est-européennes présente sa « chronique politique et constitutionnelle des pays postcommunistes de l'espace balkanique ». En quelques pages, les lecteurs intéressés par cette région peuvent ainsi prendre connaissance des événements marquants de l'année 2008.

D'un point de vue constitutionnel, c'est une année importante pour la région. Au terme d'un processus long et difficile, le Kosovo a proclamé son indépendance et adopté sa constitution ; l'Albanie a modifié la sienne. Sur le plan politique, plusieurs pays ont renouvelé leur Parlement (Monténégro, Roumanie, Serbie et Slovénie) ou ont procédé à des élections présidentielles (Monténégro, Serbie) ou locales (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Roumanie). La Slovénie a également organisé son treizième referendum depuis son indépendance au début des années 1990.

Les deux pays de la zone, membres de l'Union européenne depuis à peine deux ans (Bulgarie, Roumanie), continuent à se heurter à des difficultés importantes d'adaptation, souvent liées à la corruption et à un déficit de leur système judiciaire. Les rapports de la Commission les concernant ont relevé de nombreuses fraudes financières et la Bulgarie a même été « sanctionnée » par la suppression de certains fonds. Même si la remarque n'est pas faite publiquement, le « mauvais exemple » donné par ces deux pays n'est pas de nature à inciter les pays de l'Union (et leurs opinions publiques respectives) à accélérer l'adhésion des autres pays de « l'Europe du Sud-Est » qui ont déposé leur candidature ou ont vocation à le faire. Il faut le regretter car chacun sait que seule l'UE permettra à la région une sortie de crise « par le haut ».

Il n'en demeure pas moins que l'UE poursuit son action dans l'ensemble de la région. C'est même la Slovénie qui exercé sa présidence pendant six mois. Elle est le premier pays postcommuniste à assumer cette lourde charge et le bilan global – on doit le souligner - est plutôt positif. Certes, la région est loin d'avoir atteint le niveau requis mais les négociations avancent et plusieurs « Accords de stabilisation et d'association » ont été négociés, signés et mis en oeuvre.

2008 restera sans doute également comme une année de crise larvée dans la région. Sur le plan de la politique étrangère, des « querelles de voisinage » - qui peuvent apparaître d'un autre âge – sont toujours et encore d'actualité. Deux exemples retiennent l'attention : la

Grèce et la Macédoine n'en finissent pas de négocier sur le nom de cette dernière ; la Croatie et la Slovénie se sont ouvertement disputées au sujet de la Baie de Piran et du partage des eaux territoriales. En conséquence, la Macédoine n'a pas pu rejoindre l'OTAN à cause du *veto* de la Grèce lors du sommet de Bucarest et les négociations d'adhésion de la Croatie à l'UE ont été « bloquées » par la Slovénie.

Sur le plan intérieur, l'impression générale est que la majorité des pays postcommunistes de l'espace balkanique s'enfoncent dans une crise politique globale (Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Moldavie, Roumanie, Serbie) qui augure mal de la suite au cours de l'année 2009. Mais nous aurons certainement l'occasion d'en reparler lors de la prochaine chronique...

Le coordonnateur de cette chronique tient évidemment à remercier ici tous les auteurs. Il remercie néanmoins tout particulièrement Odile Perrot pour sa contribution à la mise en forme définitive de cette chronique.

F. F-R

## **KOSOVO**

**Odile PERROT**

(Docteur en science politique)

Le 17 février 2008, après deux ans de tentatives diplomatiques pour trouver un compromis sur le statut du Kosovo entre les représentants serbes et kosovars, le Kosovo a proclamé son indépendance. La journée a été fêtée « dans une atmosphère de soulagement et de liesse populaire maîtrisée »<sup>1</sup> par des Kosovars albanais se sentant désormais en paix et en sécurité. En revanche, dans le nord à majorité serbe, cette décision a été accueillie avec crainte et des protestations ont éclaté ; mais l'explosion de violence annoncée n'a pas eu lieu. Toutefois, si la stabilité ne semble pas menacée, l'agenda du nouveau gouvernement kosovar est chargé. Désignée à l'issue des élections de novembre 2007, la nouvelle équipe menée par Hashim Thaçi a hérité à la fois des bénéfices et des défis de l'indépendance. Non seulement les projets de reconstruction sont nombreux, mais il est urgent de promouvoir le nouvel État sur la scène internationale. Corollairement, les internationaux sont désormais en charge de la « supervision internationale » qui implique simplement d'accompagner les autorités locales, dans un contexte toutefois compliqué par la reconnaissance partielle du nouvel État.

### **Vie électorale et politique**

La proclamation du 17 février a été le détonateur pour toute une série d'actions politiques. Qu'il s'agisse des responsables kosovars pressés d'accéder pleinement à leurs pouvoirs ou des Kosovars serbes s'organisant pour faire front contre la nouvelle réalité, l'indépendance a constitué le principe explicatif de la vie politique en 2008. D'une part, les institutions kosovares ont affirmé leur existence en promulguant une nouvelle Constitution ; de l'autre, les représentants de la communauté serbe ont consolidé leurs structures parallèles.

#### La Constitution de juin 2008

La nouvelle Constitution de 2008 a poursuivi l'opération de transformation étatique de la République du Kosovo. Préparée par les services juridiques de l'ONU assistés d'experts

---

<sup>1</sup> Georges-Marie CHENU, « le Kosovo, un État encore incertain », *Esprit*, Paris, n° 8-9, août-septembre 2008, p.154

occidentaux, elle a été approuvée par le Représentant civil international<sup>2</sup>, puis promulguée par le président du Kosovo, avant d'être adoptée par l'Assemblée le 9 avril 2008. Les députés ont voté par simple assis debout, une entorse au règlement de l'Assemblée soulignée par quatre députés qui ont refusé d'approuver le texte. A cette critique s'ajoute le fait que le texte n'a pas été soumis à l'approbation du corps électoral. Le processus de consultation lancé de janvier à mars 2008 et la conviction que la loi fondamentale bénéficie d'un consensus populaire tacite semblent avoir suffi aux décideurs locaux comme internationaux. Or, la Constitution met en œuvre l'« indépendance supervisée » proposée dans le plan Ahtisaari<sup>3</sup> et prolonge le contrôle international. En effet, les pouvoirs du nouvel État sont limités par la Proposition globale de Règlement, qui prévaut sur la Constitution (art.146 et 147), et par l'autorité du Représentant civil international, qui ne peut être contestée. Ce dernier possède la capacité juridique (art.4.5 du plan Ahtisaari) et peut annuler une loi adoptée par les institutions kosovares s'il estime qu'elle est contraire aux dispositions du plan Ahtisaari (art.2.1(c) du plan Ahtisaari).

Circonscrits par les prérogatives internationales, les pouvoirs de l'État sont également réduits par ceux des six municipalités<sup>4</sup>, qui disposent d'un « haut degré d'autonomie locale » (art.124.1) conformément au projet de décentralisation prévu par le plan Ahtisaari. La République du Kosovo est définie comme « une société multiethnique composée d'Albanais et d'autres communautés » (art.3), dont les droits (usage de la langue, pratique de la religion, protection du patrimoine culturel, etc.) sont protégés par l'État (art.58). Sur le plan institutionnel, la Constitution intègre des éléments de droit international pour garantir la stabilité d'une société communautarisée. Sur les cent-vingt sièges de l'Assemblée du Kosovo, vingt sont réservés aux minorités (art.148) ; le gouvernement doit refléter la composition ethnique du pays (art.96) ; les deux vice-présidents de l'Assemblée doivent appartenir aux minorités (art.67)<sup>5</sup>.

Entrée en vigueur le 15 juin 2008, conformément à son article 162, la Constitution entérine ainsi la primauté des considérations politiques occidentales. Conscients de cette contrainte qu'ils ont acceptée même s'ils en contestent certaines modalités<sup>6</sup>, les responsables kosovars ont rapidement pris en main la gestion des affaires du nouvel État. Dès le 15 juin, le président de la République a signé une quarantaine de lois, qui ont été adoptées en session extraordinaire, sans débat parlementaire. Ces lois donnent au gouvernement le pouvoir « d'assumer le contrôle et la responsabilité juridiques dans tous les domaines auparavant réservés [au] Représentant spécial [des Nations unies] »<sup>7</sup>. En outre, de nouvelles institutions ont été créées, parmi lesquelles la Force de sécurité au Kosovo (KSF)<sup>8</sup>, l'Agence de

---

<sup>2</sup> Le Représentant civil international est à la tête du Bureau civil international, l'une des institutions assumant la supervision du Kosovo. Voir la deuxième partie du présent article.

<sup>3</sup> Résultat du processus de négociations qui s'est déroulé de 2006 à 2007, sous l'égide de l'Envoyé spécial des Nations unies Martti Ahtisaari, la « Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo » préconise une « indépendance sous supervision internationale ». Approuvé par Prishtinë/Priština mais rejeté par Belgrade, le plan Ahtisaari n'a pas été avalisé par le Conseil de sécurité.

<sup>4</sup> Gračanica/Graçanicë, Parteš/Partesh, Novo Brdo/Novobërdë, Ranilug/ Ranillug, Mitrovica/Mitrovicë, Klokot-Vrbovac/Kllokot-Vërboc.

<sup>5</sup> Ces dispositions figuraient déjà dans le Cadre constitutionnel ; voir Odile PERROT, « Le compromis du Cadre constitutionnel du Kosovo », actes du séminaire « Etats post-communistes : vers une standardisation démocratique ? » publiés dans le numéro spécial 2008 de la *REPCEE*, Centre d'Etudes et de Recherches sur les Balkans (CEREB), 2009

<sup>6</sup> *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, S/2008/692, Conseil de sécurité, New York, 24 novembre 2008, § 25 p.8

<sup>7</sup> *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, S/2007/458, Conseil de sécurité, New York, 15 juillet 2008, p.1

<sup>8</sup> La KSF compte 2 500 hommes et 800 réservistes, qui sont équipés d'armes légères. L'OTAN assurera la formation de la KSF, qui devrait entrer en fonction dans le courant de l'année 2009.

privatisation (PAK), le Service de renseignements et, au début de l'année 2009, la Cour constitutionnelle. Toutefois, de nombreuses nominations, comme celles des juges de la Cour constitutionnelle et du médiateur (*ombudsperson*) – ont pris du retard pour « des questions de clientélisme et de maquignonnage »<sup>9</sup> entre les partis politiques et avec certains partenaires internationaux.

Si l'on peut se féliciter du volontarisme des responsables kosovars, le népotisme et la corruption qui gangrènent la vie politique sont autrement plus inquiétants. L'arrivée au pouvoir d'Hashim Thaçi a été caractérisée par une valse des affectations aux postes des services et entreprises publics en faveur des sympathisants du Parti démocratique du Kosovo (PDK). Des voix kosovares et internationales se sont en vain élevées contre ces pratiques. En particulier, la nomination d'Adnan Merovci à la tête des PTK, les Postes et des télécommunications du Kosovo, a constitué un camouflet pour la supervision internationale. Non seulement cette décision a été prise contre l'avis d'un comité de sélection, composé principalement d'experts internationaux, mais Adnan Merovci, qui avait occupé ce poste de 2001 à 2002, avait alors été congédié « en raison de manquements à ses obligations telles que décrites dans son contrat, et pour s'être opposé aux instructions du conseil d'administration de PTK »<sup>10</sup>. La corruption s'est également généralisée, sapant la confiance des citoyens dans leurs représentants<sup>11</sup>. En avril 2009, l'Agence kosovare de lutte contre la corruption a publié un rapport accusant seize responsables du gouvernement d'abus de biens sociaux.

Face à cette situation, l'opposition peine à se démarquer. L'Alliance pour le futur du Kosovo (AAK) et la Ligue démocratique de Dardanie (LDD) modèrent d'autant plus leurs critiques qu'elles aspirent à participer à une future coalition gouvernementale et que l'enrichissement personnel de leur chef (respectivement Ramush Haradinaj et Nexhat Daci) n'est un secret pour personne. Ora, formé par Veton Surroi, reste le mouvement le plus honnête, de l'avis des observateurs proches de l'appareil gouvernemental. Mais son impact politique est faible puisqu'il n'a obtenu aucun siège aux dernières élections de novembre 2007. Cela pourrait changer s'il acceptait la proposition d'alliance du Parti social-démocrate du Kosovo (PSDK), dirigé par l'ancien Premier ministre Agim Çeku depuis fin juillet 2008.

Quant au président de la République du Kosovo, il n'a pas su s'élever au-dessus des querelles partisans et des luttes de pouvoir. Défini par la Constitution comme le garant du fonctionnement démocratique (art. 4), il a préféré conserver son influence à la tête de la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) malgré les horions de l'opposition, a manœuvré pour prolonger le mandat présidentiel d'un an et a tenté d'obtenir une hausse de son salaire. Dans ces conditions, la population se détourne de plus en plus de la chose politique, lassée de l'attitude prédatrice de représentants dans lesquels elle ne se reconnaît plus et qui peinent à défendre la souveraineté du territoire face à la résistance de la communauté serbe.

### L'opposition des structures parallèles serbes

La proclamation de l'indépendance a durci les positions des Kosovars serbes, qui « ont poursuivi leur boycottage des institutions du Kosovo et élargi et renforcé leurs structures »<sup>12</sup>. D'une part, des organes administratifs municipaux régis par le droit serbe ont été mis en place à la suite des élections municipales serbes qui se sont tenues dans certaines zones du Kosovo,

---

<sup>9</sup> «Kosovo Appoints First Intelligence Agency Chief», *Balkan Insight*, 4 février 2009

<sup>10</sup> « Kosovo : Comment Thaçi et ses copains prennent le contrôle des entreprises publiques », *Balkan Insight*, 31 juillet 2008 – article traduit et publié par le Courrier des Balkans

<sup>11</sup> Selon un sondage Gallup de mars 2009 sur la base d'une enquête d'octobre 2008, 69% de la population pensent que le gouvernement est très corrompu.

<sup>12</sup> *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, S/2007/458, Conseil de Sécurité, New York, 15 juillet 2008, p.1

en mai 2008. D'autre part, une « Assemblée de l'union des municipalités de la province autonome du Kosovo et Metohija » a été créée le 28 juin 2008, jour anniversaire de la bataille du Champ des merles. Elle compte quarante-cinq membres principalement issus du Parti radical serbe (SRS), dirigé par Vojislav Šešelj, et du Parti démocratique de Serbie (DSS), mené par Vojislav Koštunica.

**Répartition des sièges à l' « Assemblée de l'union des municipalités de la province autonome du Kosovo et Metohija » :**

Parti radical serbe (SRS)	17
Parti démocrate de Serbie (DSS)	13
Parti socialiste (SPS)	4
Candidats indépendants	4
Parti démocrate (DS)	3
G17 Plus	1
Initiative citoyenne de Gora	1
Représentant de la communauté rrome	1
Représentant de la communauté bochniaque	1

Toutefois, cette structure a divisé la classe politique locale, est peu soutenue par la population et est présentée par Belgrade comme une manœuvre pour « obstruer l'action du nouveau gouvernement [de Boris Tadić] »<sup>13</sup>. Qui plus est, d'autres représentants kosovars serbes ont choisi de participer à la gestion des affaires publiques et d'entrer dans le jeu politique kosovar plutôt que d'en être exclus. C'est le cas du Parti libéral indépendant (SLS), dont les six députés ont rejoint l'Assemblée du Kosovo après un boycott d'un mois – essentiellement tactique<sup>14</sup> – pour protester contre l'indépendance.

La Serbie, elle, agit sur les deux fronts. Boris Tadić a nommé d'anciens politiques ayant participé aux institutions kosovares, Goran Bogdanović et Oliver Ivanović, au ministère chargé du Kosovo, et il a tenté de mettre fin à la gestion douteuse des fonds destinés à son ancienne province, arrangeant notamment la restructuration du Centre de coordination serbe du Kosovo et Metohija (CCK). D'un autre côté, Belgrade financerait la reconstruction de villages au nord du Kosovo dans le but de repeupler le territoire. Surtout, la Serbie a obtenu le vote, par l'Assemblée générale des Nations unies, d'une résolution demandant à la Cour internationale de justice de se prononcer sur la conformité de la déclaration d'indépendance du Kosovo au droit international, prolongeant la bataille au niveau juridique<sup>15</sup>.

L'indépendance a donc représenté un tournant dans les rapports de force régionaux, où le Kosovo est désormais un État qui dispose d'institutions légitimes, même s'il reste supervisé par la communauté internationale. Toutefois, le débat sur la reconnaissance de l'indépendance a occupé le devant d'une actualité marquée par l'attente et l'inaction, jusqu'à l'arrangement conclu par le Secrétaire général.

## **L'évolution de la supervision internationale**

<sup>13</sup> « Kosovo : « le nouveau gouvernement serbe doit changer de politique » », *Blic on line*, 7 juillet 2008 – article traduit et publié par le Courrier des Balkans

<sup>14</sup> Interview d'un représentant de l'OSCE à Prishtinë/Priština, octobre 2008

<sup>15</sup> Le 8 octobre 2008, sur proposition de la Serbie, l'Assemblée générale de l'ONU a décidé de saisir la Cour internationale de justice (CIJ) sur la déclaration d'indépendance du Kosovo ; 77 pays se sont prononcés en faveur de la requête déposée par Belgrade, 6 s'y sont opposés, 74 se sont abstenus. Le texte demande un avis consultatif sur la conformité au droit international de « la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo ».

Paralysé par l'opposition de la Russie à toute proposition avalisant le plan Ahtisaari et l'indépendance supervisée du Kosovo, le Conseil de sécurité n'a pu tracer la voie à suivre. La question du statut du Kosovo est devenue une carte à utiliser auprès des puissances œuvrant en faveur de la reconnaissance<sup>16</sup>, un élément de cristallisation des rapports de force sur la scène internationale. Trois mois après la proclamation du 17 février, seuls quarante des cent quatre-vingt-douze États-membres de l'ONU avaient reconnu la République du Kosovo<sup>17</sup> et la Russie s'opposait toujours à un retrait de l'administration onusienne. Dans ces conditions, la stratégie de sortie des Nations unies a dû être adaptée pour satisfaire les détracteurs de la supervision internationale, sans revenir pour autant sur la réorganisation des rôles dévolus aux organisations internationales.

### La stratégie de la reconfiguration

Rappelons que, selon le plan Ahtisaari, la mission des Nations unies (MINUK) devait se retirer au terme d'une transition de cent-vingt jours, à compter de la décision du Conseil de l'UE, concomitante de la proclamation de l'indépendance. Ce délai devait permettre à la mission européenne EULEX de réaliser son déploiement et à la MINUK de transférer ses pouvoirs aux autorités kosovares. Le plan Ahtisaari n'ayant pas été avalisé par le Conseil de sécurité, il a fallu trouver une autre solution sous la forme d'un nouveau compromis ; ce fut la « reconfiguration », proposée par le Secrétaire général Ban Ki-Moon en juin 2008. L'idée consistait à modifier la structure et le profil de l'administration onusienne, à reconnaître le rôle opérationnel de l'UE et à mettre en place un dialogue avec la Serbie dans six domaines d'intérêt commun (police, tribunaux, douanes, transports, infrastructures et patrimoine culture et religieux). Par conséquent, la MINUK serait maintenue, même si elle ne conserverait qu'une présence symbolique au Kosovo. Surtout, la reconfiguration aurait lieu dans le plein respect de la résolution 1244 et permettrait à l'Union européenne d'assumer « un rôle opérationnel accru au Kosovo dans le domaine de l'État de droit sous l'autorité générale de l'ONU, conformément à la résolution 1244 (1999), sous l'égide de l'ONU et la direction [du] Représentant spécial »<sup>18</sup>. La MINUK n'appuierait pas la mise en œuvre du plan Ahtisaari puisqu'il n'a pas été accepté par le Conseil de sécurité, mais la reconfiguration tiendrait compte de la réalité sur le terrain, c'est-à-dire de l'indépendance et de ses conséquences, comme des progrès accomplis par l'administration internationale depuis 1999.

La reconfiguration selon Ban Ki-Moon a eu le mérite de clarifier la situation entre les instances internationales sur place<sup>19</sup>, mais elle n'a pas rallié les opposants à l'indépendance. EULEX est restée illégale aux yeux de la Serbie et de la Russie, ce qui a mis en suspens son déploiement au nord du Kosovo. Le début de l'année 2008 a été marqué par de violentes protestations contre la mission européenne, conduisant à la fermeture des postes-frontières de Brnjak et Jarinje et du tribunal de la MINUK dans le nord de Mitrovicë/Mitrovica<sup>20</sup>. Des pourparlers ont donc été ouverts, pour tenter de convaincre la Serbie d'accepter la

---

<sup>16</sup> Le gouvernement kosovar, quant à lui, s'est vu reprocher son manque d'activisme pour obtenir le soutien des pays indécis. En septembre 2008, les députés de l'Alliance pour un nouveau Kosovo (AKR) ont déposé une motion contre le ministre des Affaires étrangères, Skender Hyseni, lui reprochant notamment de ne pas défendre les intérêts de l'État à l'étranger.

<sup>17</sup> A la fin de l'année 2008, 53 États avaient reconnu le Kosovo.

<sup>18</sup> *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, S/2007/458, Conseil de Sécurité, New York, 15 juillet 2008, p.10

<sup>19</sup> De nombreux accords techniques préparant la relève ont dès lors été conclus, dès l'été, entre la MINUK et EULEX afin d'organiser le transfert du matériel, des dossiers et des responsabilités.

<sup>20</sup> En mars, le tribunal a été occupé par des fonctionnaires de justice serbes demandant à être rétablis dans leurs fonctions. Les affrontements entre les forces internationales et les manifestants ont fait des dizaines de blessés et tué un policier ukrainien.

reconfiguration et d’user de son influence auprès des responsables kosovars serbes. Ils ont abouti à un plan en six points, négocié entre l’UE, l’ONU et la Serbie, qui a conditionné le déploiement d’EULEX sur tout le territoire à sa soumission à « l’autorité générale des Nations unies, qui serait neutre du point de vue du statut »<sup>21</sup>.

Les réactions du côté albanais à ce plan ne se sont pas fait attendre : les responsables politiques toutes tendances confondues comme la société civile ont refusé ce nouvel arrangement, dont ils avaient été exclus. En novembre, Hashim Thaçi et Fatmir Sejdiu ont rejeté l’accord aux motifs qu’il allait à l’encontre du plan Ahtisaari, rétablissait la résolution 1244, avait été conclu sans la consultation ni le concours de Prishtinë/Priština et violait la Constitution de juin 2008, l’intégrité territoriale et la souveraineté du Kosovo. Les partis de l’opposition ont affirmé leur soutien au gouvernement et plusieurs ONG ont organisé la manifestation « Protégez notre souveraineté ». Cette fois, une intense activité diplomatique a été déployée pour convaincre les Kosovars albanais de faire preuve de « souplesse » et de « pragmatisme »<sup>22</sup> et d’accepter l’accord.

Après des mois de *shuttle diplomacy*, le Conseil de sécurité s’est réuni le 26 novembre 2008 et a approuvé le rapport du Secrétaire général qui organise le déploiement d’EULEX dans le cadre de la résolution 1244 et sous le parapluie de la MINUK, conformément au plan en six points négocié avec Belgrade, mais tout en prenant acte du refus des autorités du Kosovo<sup>23</sup>. Il a donc donné son aval à la formule selon laquelle EULEX prendrait progressivement la relève de la MINUK, tout en conservant un statut neutre sur la reconnaissance. Le lancement de la mission européenne sur tout le territoire a dès lors été possible ; il a été effectif le 9 décembre 2008.

#### Les organes internationaux au Kosovo

Actuellement, quatre instances principales sont présentes au Kosovo : la MINUK, dont le retrait prévu par le plan Ahtisaari n’aura pas lieu, l’OSCE, chef de file du pilier « Institutions démocratiques et élections », EULEX, la mission « État de droit » de l’Union européenne, et le Bureau civil international (ICO), seul organe à reconnaître l’indépendance<sup>24</sup>.

BCI/ICO	Bureau civil international / <i>International civil office</i>	Pieter Feith
EULEX KOSOVO	Mission « État de droit » de l’Union européenne	Yves de Kermabon
MINUK / UNMIK	Mission d’administration intérimaire des Nations unies au Kosovo / <i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i>	Lamberto Zannier
OMIK	Mission de l’OSCE au Kosovo	Werner Almhofer

Si la MINUK et l’OSCE étaient pleinement opérationnelles depuis 1999, EULEX et le Bureau civil international ont été constitués dans le sillage de l’indépendance et dans l’esprit du plan Ahtisaari. EULEX a été créée en février 2008 par une action commune du Conseil de l’UE ; elle est à ce jour la plus grande mission civile jamais lancée dans le cadre de la PESD. Elle est composée de 1 900 internationaux, parmi lesquels des ressortissants de l’Union et d’autres pays européens (Norvège, Turquie, Suisse), mais aussi des Américains. 1 100 locaux travaillent également au sein de la mission. Le rôle de celle-ci est d’accompagner les

<sup>21</sup> *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d’administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, S/2007/768, Conseil de Sécurité, New York, 12 juin 2008, p.3

<sup>22</sup> “Kosovo Leaders Maintain Position on UN Plan”, *Balkan Insight*, 14 novembre 2008.

<sup>23</sup> *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d’administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, S/2008/692, Conseil de Sécurité, New York, 24 novembre 2008, annexe I

<sup>24</sup> Mentionnons aussi la mission européenne de planification (EUPT), la KFOR et le Bureau de liaison de la Commission européenne (ECLO).

institutions du nouvel État dans son effort de construction d'un État de droit ; il n'est pas de gouverner ni de diriger, mais de « surveiller, observer et conseiller les institutions kosovares tout en conservant un certain nombre de pouvoirs exécutifs limités »<sup>25</sup>. A cette fin, EULEX dispose d'un budget de 205 millions d'euros pour seize mois et se concentre sur trois domaines essentiels : la police, la justice et les douanes. C'est donc une mission technique et spécialisée dans le domaine de l'État de droit, une précision à laquelle son chef tient d'autant plus dans le contexte de contestation au nord du Kosovo.

Le Bureau civil international est un projet conjoint des pays européens et des États-Unis qui ont reconnu l'indépendance du Kosovo ; il n'est donc pas neutre en ce qui concerne le statut. Il est chargé de superviser la mise en œuvre de la Proposition globale de Règlement, dans la perspective de l'intégration du Kosovo à l'Union européenne ; il conseille les institutions kosovares, notamment grâce à des réunions hebdomadaires avec le gouvernement, et collabore avec EULEX. Contrairement à la MINUK et à l'OMIK, il s'appuie sur le plan Ahtisaari et reconnaît la qualité étatique des institutions du Kosovo.

Pour faire le lien entre les présences internationale et européenne, un double poste incarné par une seule personnalité a été créé : le Représentant spécial de l'Union européenne (EUSR/RSUE) et Représentant civil international (ICR/RCI). Le 4 février 2008, Pieter Feith a été désigné dans ses fonctions de Représentant spécial de l'UE au Kosovo par le Conseil de l'Union européenne, puis nommé au second poste par le Groupe de pilotage international (ISG)<sup>26</sup>, le 28 février 2008. On retrouve cette dualité dans les pouvoirs, la mission et le mandat, qui sont différents, des deux Représentants : en tant que Représentant civil international, Pieter Feith surveille la mise en application du plan Ahtisaari et avale l'indépendance, il a l'autorité suprême et garantit la mise en œuvre du plan Ahtisaari ; son mandat dépend de la décision de l'ISG. En revanche, en tant que Représentant spécial de l'Union européenne, il se conforme au statut neutre, doit assurer la cohérence de la politique de l'UE au Kosovo selon les objectifs communautaires et son mandat est d'un an renouvelable.

Cette division des tâches s'est révélée problématique dès lors que les objectifs de l'UE et du Bureau civil international ont divergé. Elle a contraint Pieter Feith à faire le grand écart entre ses fonctions et a vidé le poste de son sens. Le Représentant a bien tenté de s'affirmer comme médiateur entre les divers acteurs internationaux et locaux, mais il est difficile pour les uns et les autres de le considérer tantôt comme le thuriféraire de l'indépendance, tantôt comme un défenseur du statut neutre. Les agences européennes tendent à le voir avant tout comme le chef d'orchestre de l'application de la Proposition globale, tandis que les États membres de l'UE qui n'ont pas reconnu le Kosovo refusent qu'il s'écarte du statut neutre et mette en œuvre l'indépendance supervisée. Dans ces conditions, le Représentant n'est pas le personnage-clé envisagé par le plan Ahtisaari. C'est d'EULEX que la classe politique et la société civile attendent beaucoup. Appréciée (pour le moment) pour son expertise et jugée moins intrusive que la MINUK, la mission européenne rapproche également les Kosovars de l'Union. Une adhésion en 2015, comme évoqué par le vice-Premier ministre kosovar, Hajredin Kuçi, est certes irréaliste, mais il n'en reste pas moins vrai que l'UE est un acteur pivot de la supervision internationale. L'année 2009 au Kosovo sera donc un premier test crucial pour une mission d'envergure, qui pourra fonder la légitimité de futures actions européennes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

---

<sup>25</sup> Voir le site officiel d'EULEX

<sup>26</sup> Le Groupe a été institué dans le cadre du plan Ahtisaari (art. 12) et a été mis en place après la déclaration d'indépendance. Composé de vingt-cinq membres, dont quinze États fondateurs, il est chargé de contribuer à la mise en œuvre de l'indépendance supervisée. Il se réunit régulièrement pour prendre la mesure des progrès effectués et décide chaque semestre des priorités à traiter.



Entamée sur un air de fête et avec un certain volontarisme, l'année 2008 a terminé sur un compromis en demi-teinte, que l'année 2009 devra mettre en œuvre. Le blocage du Conseil de sécurité et, partant, la reconnaissance partielle du nouvel État a enrayé la dynamique d'émergence étatique et limite aujourd'hui encore l'effectivité internationale du prétendant étatique. Reste l'épreuve des élections municipales du 15 novembre 2009, qui confirmeront ou infirmeront la routinisation du jeu politique et électoral. Le scrutin a déjà fait l'objet de polémiques au sein de la classe politique, et il a fallu l'arbitrage du Représentant civil international pour fixer le calendrier des consultations futures. Entre affirmation de sa souveraineté et aménagement de la supervision internationale, le Kosovo des années à venir restera sans doute un lieu d'inventions politiques et constitutionnelles.

### **Bibliographie**

- *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, S/2007/768, Conseil de Sécurité, New York, 3 janvier 2008
- Eric de BRABANDERE, *Post-conflict Administrations in International Law. International Territorial Administration, Transitional Authority and Foreign Occupation in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009
- Bernhard KNOLL, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008
- Johanna DEIMEL et Armando GARCÍA SCHMIDT, « Kosovo 2009: Uncertain Future », *Spotlight Europe*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2009/1, janvier 2009
- Odile PERROT, « Les perspectives incertaines de la Constitution du Kosovo », *Esprit*, Paris, n° 346, juillet 2008
- Marc WELLER, "Negotiating the Final Status of Kosovo", *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Études de Sécurité - Institute for Security Studies, Paris / Bruxelles, n° 114, décembre 2008

### **Webliographie**

- Assemblée du Kosovo : [www.assembly-kosova.org](http://www.assembly-kosova.org)
- Commission centrale électorale du Kosovo (CEC) : <http://internet.cec-ko.org>
- Gouvernement du Kosovo : [www.ks-gov.net](http://www.ks-gov.net)
- Bureau civil international : [www.ico-kos.org/?id=1](http://www.ico-kos.org/?id=1)
- Groupe de pilotage international : [www.ico-kos.org/?id=3](http://www.ico-kos.org/?id=3)
- Mission EULEX KOSOVO : [www.eulex-kosovo.eu](http://www.eulex-kosovo.eu)
- Mission des Nations unies (MINUK) : [www.unmikonline.org](http://www.unmikonline.org)
- Mission de l'OSCE au Kosovo : [www.osce.org/kosovo](http://www.osce.org/kosovo)
- Diploweb, site francophone de géopolitique : [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com)
- Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (Université de Montréal), page sur la MINUK : <http://www.operationspaix.net/-MINUK->