

L'UE face au défi du Kosovo : le droit international à l'épreuve de l'intégration européenne

Barbara Delcourt (Université libre de Bruxelles)

La gestion du démembrement de la Fédération yougoslave par les Européens depuis le début des années 90 a, dans les faits, certainement contribué à la (re)construction d'Etats. A cette époque, la place réservée au droit international dans l'argumentaire européen était évidente, alors même que les principes structurants de l'ordre juridique international semblaient faire l'objet d'interprétations peu orthodoxes (en particulier s'agissant du droit à l'autodétermination et du principe de souveraineté)¹. Si certaines entités fédérées sont effectivement devenues des Etats indépendants, la mise sous tutelle de la Bosnie-Herzégovine et le fonctionnement de l'administration internationale ont déjà soulevé des interrogations portant en général sur l'aspect très formel de la souveraineté de la République bosniaque et en particulier sur le type d'état « reconstruit » tant il apparaît évident que la perspective de l'intégration européenne et l'engagement plus important des Européens en Bosnie-Herzégovine a abouti à reconstruire des institutions étatiques, mais pas véritablement un Etat souverain². Dans ce cas d'espèce, on constate une tendance à développer un argumentaire plus pragmatique qu'à proprement parler juridique visant à justifier, par exemple, l'octroi de pouvoirs exorbitants en faveur du Haut représentant de la communauté internationale et la mise à l'écart des règles du jeu démocratique normal. Cette tendance s'est encore trouvée accentuée dans le cas du Kosovo. Dès 1999, l'UE et les Etats membres de l'OTAN ayant participé à la campagne de bombardements de la Yougoslavie ont développé un discours de justification témoignant d'une certaine confusion entre les registres politique, juridique et éthique³, processus que l'on peut qualifier de 'déformalisation' au sens que lui donne Nico Krisch⁴. L'administration internationale du territoire qui s'est organisée sous la houlette de l'ONU et sur la base de la Résolution 1244 s'est, dans les faits, éloignée du mandat initial conféré par le Conseil de sécurité prévoyant de manière très explicite le maintien de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie/Yougoslavie⁵. Dans ce contexte particulier, les arguments pragmatiques ont également eu tendance à s'imposer pour justifier les modalités d'exercice du pouvoir dans la province. Cette stratégie s'est cependant heurtée à la conviction, mais aussi au constat, qu'il était difficile de s'engager plus avant dans la réforme des institutions du Kosovo sans régler la question très formelle et politique de son statut. Loin d'en revenir aux fondamentaux du droit international, les acteurs les plus impliqués dans ce processus semblent avoir pris le parti de favoriser une solution écartant délibérément le modèle classique de l'Etat souverain, et partant le strict respect du droit à l'autodétermination (en faveur des habitants du Kosovo) ainsi que le principe de l'intégrité territoriale dont pourrait se prévaloir la Serbie.

Il ne sera toutefois pas question dans cette contribution de juger de la légitimité, ni même de la légalité *stricto sensu*, de la proposition telle que formalisée dans le 'plan Ahtisaari' prévoyant l'indépendance limitée du Kosovo, mais plutôt de comprendre le mécanisme

¹ B. Delcourt, *Droit et souverainetés. Analyse critique du discours européen sur la Yougoslavie* (2003).

² V. Chandler, 'From Dayton to Europe', 12 *International Peacekeeping* (2005), 1-14.

³ B. Delcourt and O. Corten, *Droit, légitimation et politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo* (2001).

⁴ Krisch, 'International Law in Times of Hegemony : Unequal power and the Shaping of the International Legal Order', 16 *EJIL*, (2005), 392-393.

⁵ SC Res. 1244, 10 June 1999, v. les considérants, le §10, ainsi que les annexes 1 et 2 (§5- §6 prévoyant le retour du personnel yougoslave et serbe des forces armées et de police notamment et '§8. Un processus politique en vue de l'établissement d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tient pleinement compte des Accords de Rambouillet et du principe de souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et de la démilitarisation de l'ALK...').

argumentatif qui s'est mis en place au sein de l'UE pour justifier la solution qui semble aujourd'hui s'imposer : créer un Etat non souverain pouvant adhérer aux organisations internationales sans pour autant pouvoir maîtriser l'ensemble des compétences régaliennes découlant de son statut d'Etat reconnu. L'objectif de cette étude est de démontrer que le scénario envisagé pour l'avenir du Kosovo, essentiellement écrit par des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux occidentaux, implique soit une mise à l'écart du registre juridique – et plus précisément du droit international public général –, ou encore une interprétation de certaines normes juridiques qui ne peut être comprise que par référence à des éléments très circonstanciels. Dans ce cas de figure, la logique qui préside à leur interprétation n'est plus fondée sur le principe d'égalité souveraine des Etats, mais plutôt sur un principe structurant différent qui peut être rattaché à une logique plus technocratique de 'gouvernance mondiale' justifiant à la fois la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo (en l'absence du consentement de la Serbie) ainsi que la limitation de sa souveraineté par l'imposition de conditions et de structures de gouvernement dépendantes d'autorités extérieures.

Dans un premier temps, les principales caractéristiques du discours européen relatif à la question du règlement du statut du Kosovo seront exposées en étant replacées dans le contexte plus large dans lequel il a été élaboré (Partie I). Nous nous attacherons, dans un deuxième temps, à présenter les représentations sociales qui permettent de mieux comprendre la place modeste réservée au droit dans le dispositif prévu dans le plan Ahtisaari (Partie II). Nous verrons ensuite comment progressivement ont été réintroduites des considérations plus legalistes. Dans la mesure où celles-ci ont essentiellement trait à la nécessité d'impliquer le Conseil de sécurité dans le règlement final du statut du territoire, il conviendra de s'interroger sur la confusion entre le droit international et le multilatéralisme qui semble caractériser le discours européen (Partie III).

Première partie. Les rétroactes de la fabrication d'un consensus transnational sur l'avenir du Kosovo

L'examen des positions défendues par l'UE dans le dossier du Kosovo permet de mettre en évidence un certain nombre de principes qui semblent découler de son engagement à travailler de concert avec l'ONU. L'ONU elle-même ne semble pourtant pas avoir été à l'origine du cadre normatif que les Européens ont élaboré en l'espèce. En effet, sa genèse doit plus à l'implication du Groupe de contact et à l'importance prise par certaines personnalités évoluant au sein d'autres organisations internationales et think tanks.

A. La formation du discours de l'UE

La question du statut du Kosovo n'a pas été abordée de front par les responsables européens pendant plusieurs années. L'UE est pourtant, depuis 1999, fortement impliquée dans la gestion de ce territoire et dans les programmes de réhabilitation dont il bénéficie⁶. Ce n'est qu'à partir de 2005 qu'elle développera une argumentation plus spécifiquement liée à la question du statut⁷. Quelques jours avant la tenue du Conseil européen de juin 2005, le Haut

⁶ V. site de l'UE <http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/kosovo/eu_kosovo_relations_en.htm> ; l'UE est en charge du pilier IV de la MINUK qui se consacre à la reconstruction économique. V. également le site de European Agency for Reconstruction, une institution qui gère les principaux programmes d'assistance destinés aux Etats issus du démembrement de la Yougoslavie (exception faite de la Slovénie et de la Croatie) : <<http://www.ear.eu.int>>

⁷ Un examen attentif des textes produits par les institutions européennes permettrait certainement de mettre en évidence certains choix politiques non assumés par les responsables européens et prédisposant ceux-ci à favoriser l'option d'une 'indépendance surveillée', comme par exemple la décision du Conseil du 30 janvier 2006 reprenant les principes, conditions et priorités des

Représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), Javier Solana et Olli Rehn, Commissaire à l'élargissement, précisent que le Conseil adoptera une ligne de conduite qui sera inspirée par les principes suivants :

- pas de retour au statu quo prévalant avant 1999. L'avenir de Belgrade et de Pristina doit être déterminé par la perspective de leur intégration dans les institutions euro-atlantiques⁸ ;
- il faudra veiller à ce que le Kosovo préserve son caractère multiethnique et à ce que les droits des minorités soient protégés ainsi que leur héritage culturel et religieux. Les mécanismes de lutte contre le terrorisme et le crime organisé doivent être rendus efficaces ;
- la solution retenue devra contribuer à consolider sécurité et la stabilité de la région ;
- aucune modification du territoire du Kosovo ne pourra être avalisée (ni partition, ni union avec des Etats voisins) ;
- toute solution devra être compatible avec les standards et valeurs de l'Europe et contribuer au processus d'intégration du Kosovo et de la région à l'UE ;
- le Kosovo nécessitera une présence internationale civile et militaire⁹.

L'UE annonce par ailleurs que la sécurité du Kosovo devra encore être assurée par la présence de l'OTAN et qu'elle est disposée à s'investir de manière plus importante dans le domaine civil.

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE qui se sont réunis à Bruxelles les 16 et 17 juin 2005 ont repris l'essentiel ces considérations et précisent :

§ 9: The European Council also declared that the determination of the status of Kosovo must reinforce the security and the stability of the region. Thus any solution which was unilateral or resulted from the use of force, as well as *any changes to the current territory of Kosovo, would be unacceptable*. Thus there will be no partition of Kosovo, nor any union of Kosovo with another country or with part of another country....The territorial integrity of neighbouring countries must be fully respected¹⁰.

A ce stade, on peut constater une vague référence à certains principes de droit international et à la Charte (le respect de l'intégrité territoriale, l'interdiction du recours à la force), mais aussi une certaine ambiguïté. Ce §9 en particulier semble indiquer que le Kosovo bénéficie d'ores et déjà des droits d'un Etat souverain, en particulier du droit à voir respecter son intégrité territoriale et implique logiquement une forme de dénégation du droit de l'Etat serbe à faire valoir le sien. La partition du Kosovo est explicitement exclue, mais pas celle de la Serbie. On retrouve un dispositif argumentatif fort semblable à celui qui avait été mis en place au début du processus de désintégration de la Yougoslavie alors même que la reconnaissance de l'indépendance des républiques yougoslaves n'était pas encore acquise¹¹.

Les mois qui suivent voient la nomination d'un représentant personnel de Javier Solana à Pristina et se concrétiser la volonté de s'impliquer davantage avec l'ONU dans la gestion de la province. A partir de 2006, le Conseil appuiera explicitement les démarches entreprises par

accords de partenariat avec la Serbie, le Monténégro et le Kosovo (2006/56/EC) et le document de la Commission 'on a Multi-annual Indicative Planning Document 2007-2009 for Kosovo under UNSCR 12', (C (2007)2271 du 1^{er} juin 2007.

⁸ V. les conclusions de la présidence de l'UE, Conseil européen des 19 et 20 juin 2003, §40 : <http://www.amb-grece.fr/presidence/conclusions_thessalonique.htm>

⁹ Summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, On the future EU Role and Contribution in Kosovo, Brussels, 14 June 2005, S217/05, 2.

¹⁰ Declaration on Kosovo, Annex III Presidency Conclusions – Brussels 16 and 17 June 2005 (Nous soulignons). V. également Council of the EU/ GAER 2687th Council Meeting 13622/05 (presse 274), 7 novembre 2005.

¹¹ V. Delcourt, *supra* note 1, at 219-228.

l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU, Martti Ahtisaari¹². S'élaborent à partir de ce moment les contours de la future mission de l'UE¹³. Constatant la persistance des divergences de vues entre les négociateurs serbes et albanais, le Haut représentant leur enjoindra de faciliter le travail du médiateur¹⁴. En octobre 2006, il félicitera les autorités belgradoises pour la bonne tenue du référendum sur la nouvelle constitution serbe mais ajoutera que, pour ce qui concerne la disposition relative au Kosovo qui rappelle qu'il fait partie intégrante du territoire serbe, Belgrade doit tenir compte du fait que le Kosovo est sous administration internationale et que son futur statut sera déterminé en fonction du processus engagé par Martti Ahtisaari¹⁵. Lorsque ce dernier présentera son projet au début de l'année 2007, les autorités européennes s'engageront fermement à le soutenir et encourageront les deux parties à négocier sur cette base¹⁶.

Cette position défendue très explicitement par le Haut représentant pour la PESC et le Commissaire à l'élargissement¹⁷, et de manière plus implicite par le Conseil et les Etats membres, est également celle du Parlement européen. La résolution adoptée sur ce sujet reprendra dans les grandes lignes les propos du Commissaire et les considérations développées dans un rapport rédigé par Joost Langendijk (Commission des affaires étrangères) sur l'avenir du Kosovo et le rôle de l'UE¹⁸, un document qui reproduit lui aussi l'ensemble des considérations permettant de justifier le détachement de la Serbie et la mise sous tutelle du probable futur Etat¹⁹.

B. Le positionnement discret et ambigu de l'ONU

La plupart des discours analysés font peu ou prou référence à l'ONU et aux responsabilités spécifiques du Conseil de sécurité quant à la détermination du statut du Kosovo. L'organisation elle-même est pourtant peu disert sur ce sujet précis. Certes, il existe des rapports volumineux évoquant les activités de l'ONU sur place, mais les perspectives d'avenir de la province sont toujours évoquées de manière assez vague et ne permettent pas de déterminer une position univoque²⁰. Pour ce qui concerne la MINUK, il semble qu'elle ne veuille pas assumer un rôle politique dans le processus de détermination du statut²¹ afin de pouvoir continuer à assumer les charges qui découlent de son mandat, en particulier la mise en œuvre des standards censés assurer la mise en place d'institutions de gouvernement respectueuses des principes démocratiques²².

¹² GAERC, 27 February 2006, § 3.

¹³ Summary note on the joint report by Javier Solana, EU High representative for the CFSP, and Olli Rehn EU, Commissioner for Enlargement, *On the future EU role and Contribution in Kosovo* (July 2006), S200/06.

¹⁴ Comments on the first round of high level direct talks on Kosovo held in Vienna, 24 July 2006, S217/06.

¹⁵ Javier Solana, EU High representative for the CFSP, congratulates Serbia for the orderly conduct of the referendum on a new Constitution for Serbia, 30 October 2006, S296/06.

¹⁶ Statement by Javier Solana, EU High representative for the CFSP, on Martti Ahtisaari's draft comprehensive proposal for Kosovo, 2 February 2007 S043/07; Summary of remarks by Javier Solana EU High representative for the CFSP, and Fatmir Sejdiu, President of Kosovo, at a joint press briefing, 7 February 2007, S047/07.

¹⁷ Olli Rehn, 'The future of Kosovo and the role of the European Union. EP debate on the future Status of Kosovo' (Langendijk report), Brussels, 28 March 2007, Speech 07/205.

¹⁸ A6-0067/2007, 13 mars 2007.

¹⁹ Le président Kolë Berisha de l'Assemblée parlementaire du Kosovo remerciera d'ailleurs son homologue du Parlement européen, Hans-Gert Pöttering et le rapporteur de la Commission des affaires étrangères, pour le soutien ainsi apporté à l'indépendance du Kosovo, v. la lettre datée du 2 avril 2007 (lettre à en-tête de l'UNMIK (Provisional Institutions of Self-Government), Memorandum Zyrta to Mr Hans-Gert Pöttering from Kôle Berisha/ Sujet : letter of appreciation.

²⁰ V. par ex. le dernier rapport du Secrétaire général sur la mission de la MINUK, S/2007/395, 29 juin 2007.

²¹ V. l'intervention de Mr Jessen-Petersen, représentant spécial du SG au Kosovo, S/P.V.5471, 20 June 2006, p. 4.

²² V. <<http://www.unmikonline.org/standards/index.html>>

Il est frappant de constater que la production de textes par le Conseil de sécurité est inversement proportionnelle aux références qui y sont faites par les autres acteurs ou institutions. Il convient en premier lieu de rappeler que plus aucune résolution n'a été votée depuis la résolution 1244 du 10 juin 1999²³. Plusieurs débats sur la situation au Kosovo ont évidemment eu lieu, mais très peu ont donné lieu à des déclarations du Président du Conseil ou à des communications officielles²⁴. Cet état de fait semble pouvoir s'expliquer à la fois par l'existence du Groupe de contact (Etats-Unis, Russie, France, Grande-Bretagne, Allemagne, Italie) qui s'est imposé comme une enceinte diplomatique plus à même de suivre l'évolution politique du Kosovo, mais également par la persistance des divergences au sein même du Conseil.

Ainsi, en 2003, le débat sur le transfert de compétences de la MINUK aux institutions provisoires du Kosovo, a montré l'existence de positions peu conciliables. Gennady M. Gatilov (représentant de la Russie) a rappelé que toute initiative en ce sens devait être conforme à l'esprit et à la lettre de la résolution 1244, le représentant du Mexique (Carlos Pujalte) ne disant pas autre chose. En revanche, le représentant des Etats-Unis (James B. Cunningham) a demandé à Belgrade de reconnaître les plaques d'immatriculation délivrées au Kosovo et a enjoint les habitants de la province à faire enregistrer leurs véhicules auprès de la MINUK. Le représentant de l'Espagne (Inocencio F. Arias) s'est dit inquiet de l'attitude des dirigeants albanais du Kosovo dont il a estimé que les positions étaient contraires à la résolution 1244. Du même avis, le représentant de la Serbie et du Monténégro, Dejan Sahovic, a demandé à ce que la MINUK prenne des mesures concrètes afin de mettre un terme au 'débordement de compétences'²⁵.

On sait désormais que ce type de problème a souvent été, dans les faits, traité par le Groupe de contact, avec ou sans l'assentiment de la Russie²⁶. L'activisme de ce groupement *ad hoc* peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit d'une structure très faiblement institutionnalisée et qui présente l'avantage, par rapport au Conseil de sécurité, de pouvoir, grâce aux relais dont il dispose au sein de la MINUK, exercer certaines responsabilités politiques sans être empêchée par l'attitude récalcitrante d'une de ses composantes.

Par comparaison avec le Conseil de sécurité, le Secrétaire général semble avoir été un élément plus dynamique. Il est à l'origine d'une activité politique importante liée à la mission de Kai Eide. Ce diplomate norvégien, représentant de son pays auprès de l'OTAN, a été désigné par le Secrétaire général pour examiner la situation au Kosovo à la suite des émeutes de mars 2004 qui ont causé la mort d'une trentaine de Serbes et la destruction de nombreux sites historiques. Dans son rapport, il identifie les sources de malaise : le manque d'opportunités économiques et l'absence de perspective politique claire ; il suggère alors d'accélérer le transfert de compétences au bénéfice des institutions kosovares et estime qu'il est temps de lancer le processus de négociation sur le statut futur de la province²⁷. Presque un an plus tard, le président du Conseil de sécurité félicitera le diplomate pour le travail effectué et saluera la volonté du Groupe de contact d'engager dans un processus politique aux fins de détermination

²³ V. le site de l'ONU qui reprend l'ensemble des documents produits par ses organes : <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2693011/k.6DA1/KosovobrUN_Documents.htm> Le dernier projet de résolution a été soumis en juin 2007 mais n'a pas fait l'objet d'un vote en raison de la menace de veto de la Russie, 17 July S/2007/437 draft resolution (Belgium France Germany, Italy, UK and USA).

²⁴ V. <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2693011/k.6DA1/KosovobrUN_Documents.htm>

²⁵ SC/7807, 3 July 2003.

²⁶ Delcourt, 'Le principe de souveraineté à l'épreuve des nouvelles formes d'administration internationale de territoires', 9 *Pyramides* (2005), 87-109.

²⁷ S/2004/932, 30 November 2004.

du statut du Kosovo. Est également soutenue l'initiative du Secrétaire général consistant à nommer un envoyé spécial chargé de superviser ce processus²⁸. C'est dans ce contexte qu'a été désigné Martti Ahtisaari.

C. Les positions militantes

Les principes évoqués par les instances européennes sont assez similaires à ceux qui avaient été proposés antérieurement par *Crisis Group* (ICG) au sein duquel Maarti Ahtisaari assume une fonction de conseiller²⁹. En janvier 2005, ce think tank a rendu public un document dans lequel la solution de l'indépendance surveillée du Kosovo s'imposait comme la solution. Concernant la forme, il y était assumé que:

Desirably, to give it complete legal as well as political effect, the Accord would also to be endorsed by the UN Security Council. Kosovo's de jure sovereignty, if not achieved by Serbian agreement or Security Council resolution, should be recognised by the whole international community, or at least such of its member states (including the U.S. and EU members) as prepared to do so³⁰.

Ses membres les plus influents, dont Chris Patten et Gareth Evans, auront recours à la presse internationale pour assurer un large soutien au plan de Martti Ahtisaari, rendu public en février 2007³¹.

Le plan élaboré par *Crisis group* sera en grande partie repris par le Groupe de contact pour le Kosovo en novembre 2005³². A noter également que la solution préconisée – l'indépendance conditionnelle dans l'attente d'une intégration à l'UE – reflète également les vues de la Commission internationale pour les Balkans³³.

Il faut également relever que l'évaluation critique, quoique non explicite, de la manière dont la MINUK s'est acquittée de son mandat et la perspective que l'UE se substitue à l'ONU pour superviser le processus qualifié d' *empowerment* des institutions provisoires du Kosovo se retrouvent déjà dans un texte rédigé par Kai Eide en 2004 et publié dans la revue de l'OTAN³⁴. Au cours de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN qui s'est tenue en novembre 2005, ce dernier a d'ailleurs plaidé en faveur d'une résolution rapide de la question du statut définitif du Kosovo³⁵. Les prises de position du Secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, seront, sans grande surprise, favorables au plan proposé par Martti Ahtisaari³⁶.

* * *

²⁸ S/PRSY/2005/51, 24 October 2005.

²⁹ 'Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan', *Europe Report* n° 182 – 14 May 2007/ Appendix: ICG (Crisis group) se présente comme 'an independent, non-profit, non-governmental organisation. Crisis Group works closely with governments and those who influence them, including the media. The board includes prominent figures from the fields of politics, diplomacy, business and media. Crisis Group is co-chaired by Chris Patten (former European Commissioner for external relations) and Thomas Pickering (former US Ambassador). Since 2000, its president and chief executive is the former Australian Foreign Minister Gareth Evans. CG raises funds from governments, charitable foundations and individual countries...'

³⁰ 'Kosovo: Toward final status', 25 January 2005, disponible sur : <http://www.euractiv.com/en/enlargement/Kosovo-final-status/article-134640?_print>

³¹ Evans, 'Kosovo Must Be Independent', *The International Herald Tribune*, 16 June 2007; Patten, 'A thickening Clock on Kosovo', *Boston Globe*, 10 August 2007.

³² Déclaration du 31 janvier 2006, §6.

³³ V. *The Balkans in Europe's Future. Report of the International Commission on the Balkans*.

³⁴ 'Kosovo: the way forward', NATO Review, winter 2004.

³⁵ Assemblée parlementaire de l'OTAN, 13 novembre 2005.

³⁶ V. par ex. , Press Briefing Mr. Jaap de Hoop Scheffer and Martti Ahtisaari, 18 October 2006; Joint Press Point, Mr. Jaap de Hoop Scheffer and Martti Ahtisaari, 16 February 2007; notons également que le Général Wesley Clark, qui était en charge des opérations militaires de l'OTAN en 1999, fait également partie de ICG.

La convergence des attitudes de différents acteurs sur la question du statut du Kosovo peut s'expliquer par un processus social complexe que nous n'avons fait qu'effleurer et qui a permis l'émergence d'une sorte de référentiel commun à partir duquel il a été possible de dégager, pour un temps, un certain consensus. Celui-ci semble s'être imposé sans grande difficulté ou résistance dans des institutions concernées au premier chef par l'avenir de l'ancienne province serbe.

Deuxième partie. Le dispositif de mise à l'écart de considérations légalistes

La plupart des textes produits entre janvier 2005 et janvier 2007 ainsi que les déclarations officielles ou articles de presse relatifs à la question du statut futur du Kosovo révèlent un certain nombre de traits communs qui permettent de comprendre la place très limitée réservée au droit international. Si certaines normes juridiques sont bel et bien évoquées (comme le respect du droit des minorités, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, autant de normes qui devront être respectées par les futures autorités du Kosovo), le droit international n'est pas en tant que tel censé encadrer le processus de détermination du statut. Il apparaît plutôt comme un registre formaliste uniquement destiné à permettre aux autorités serbes et russes de contrecarrer les plans de la 'communauté internationale'.

A. Les représentations sociales permettant de comprendre la structuration du discours dominant

L'examen des positions défendues par la plupart des Etats, organisations internationales et personnalités « engagées » montre que le soutien assez important dont a bénéficié le plan de Martti Ahtissari s'est décliné de manière relativement similaire. L'argumentaire qui est employé en l'espèce est assurément de nature à dévaluer ou écarter des arguments juridiques qui lui seront inévitablement opposés et repose sur des éléments qui ressortissent essentiellement à des registres différents, de nature politique ou éthique.

1. Le Kosovo est un cas exceptionnel

L'insistance à présenter la situation au Kosovo comme étant exceptionnelle, unique, sans équivalent ailleurs dans le monde, peut sans doute se comprendre par la volonté de ne pas contribuer à l'émergence d'une nouvelle norme pouvant à l'avenir légitimer des aspirations sécessionnistes ou irrédentistes. Il est donc régulièrement affirmé que l'indépendance du Kosovo ne sera pas un précédent³⁷ et, de surcroît, qu'il représente la dernière étape du processus de désintégration de la Fédération yougoslave. La réponse de Javier Solana à un journaliste évoquant le risque de contagion en Voïvodine, au Sandjak dans la vallée de Presevo en est un exemple... '*Kosovo is the last open issue in the Balkans*'³⁸. Plus récemment, et dans une tribune conjointe, les ministres des Affaires étrangères français et britannique affirmaient : 'nous affrontons le dernier avatar de l'éclatement de l'ancienne Yougoslavie'³⁹. Ce type d'affirmation est rarement argumenté. On notera cependant que, selon un journaliste américain : '*Kosovo is a unique case and sets no precedent for separatist movements elsewhere, because in 1999, with Russian support, the UN was given authority to decide the future of Kosovo*'⁴⁰. Le projet de résolution rédigé par le rapporteur de la

³⁷ V. avis de la Commission du commerce international du Parlement européen joint au rapport Langendijk, A6-0067/2007, §2.

³⁸ Interview de Solana pour Epoka e Re., repris sur le site officiel de l'UE.

³⁹ Kouchner et Miliband, 'Kosovo, une affaire européenne', *Le Monde*, samedi 8 septembre 2007.

⁴⁰ *Washington Post*, 13 March 2007.

commission des Affaires étrangères du PE reprend également cet argument⁴¹. Dans le point 4 du rapport de l'ICG, le caractère exceptionnel de la situation au Kosovo est également appuyé par une référence au Conseil de sécurité :

Kosovo as a unique case: The Security Council in Resolution 1244 explicitly called for 'a political process designed to determine Kosovo's future status', thus reflecting the uniqueness of the Kosovo situation. Such a perspective has not been offered before or since with regard to other (superficially comparable) conflicts. While Resolution 1244 did not formally strip the then Federal republic of Yugoslavia (RFY) of its sovereignty over Kosovo, it did implicitly state that Serbia had lost the right to exercise its authority over the entity⁴².

Dans la résolution qu'il a adoptée le 29 mars 2007, le PE considère également que :

[...] au cours des années 1990, la population du Kosovo a été soumise à des actes de violence et de répression systématiques qui ont abouti en 1999 à une expulsion massive de la population civile qui a conduit le Conseil de sécurité, dans le droit fil de l'intervention de l'OTAN, à intervenir et à placer le territoire sous contrôle civil et sécuritaire international ; considérant que ceci crée une situation inédite en droit international⁴³.

Ce paragraphe sous-entend que la résolution 1244 avalise d'une certaine manière l'opération militaire entreprise par l'OTAN et, plus encore, que le droit international n'est pas à même de fournir des éléments permettant de statuer en droit sur la question du statut du territoire. Il est affirmé un peu plus loin que la situation exceptionnelle dans laquelle se trouve le Kosovo 'ne permet guère d'envisager la réintégration du Kosovo dans la Serbie'⁴⁴ mais que, néanmoins, 'tout règlement concernant le futur statut du Kosovo doit être conforme au droit international'⁴⁵, une référence sans doute à la nécessité de passer par le Conseil de sécurité afin de conférer le sceau de la légalité au détachement d'une partie du territoire de la Serbie (voir *infra*).

2. La Serbie n'a plus le droit d'imposer son autorité à la population du Kosovo

L'évocation des souffrances endurées par les Kosovars, les meurtres de masse, la déportation de centaines de milliers de personnes, sont autant d'éléments qui auraient déterminé la communauté internationale à lancer une opération militaire en 1999. En l'occurrence ce rappel des faits survenus avant mars 1999 est souvent utilisé pour dénier à Belgrade le droit d'exercer son autorité sur son (ancienne) province. Il est ainsi souvent rappelé aux autorités serbes que la perte du Kosovo doit être imputée à Slobodan Milosevic et que les 'mythes historiques paralysants' l'empêcheront, si elles persistent dans cette voie, d'accéder à l'UE⁴⁶. Pour les libéraux démocrates du Parlement européen, il est temps de prendre acte que le 'Kosovo n'est plus dans la sphère d'influence de la Serbie'⁴⁷, une formule qui permet sans doute d'éviter de devoir se prononcer clairement sur des problèmes juridiques impliquant de préciser l'identité du titulaire de la souveraineté et l'assiette territoriale sur laquelle il est censé exercer son autorité. ICG, par contre, a entendu traiter cette question et a rapidement que conclu que :

Since international intervention evicted Belgrade from the province in 1999, Kosovo has been run as a UN protectorate. UN Security Council Resolution 1244, which mandates an international administration, is ambiguous on the duration of Belgrade *technical* sovereignty over Kosovo. But It does make clear that Belgrade, having violently expelled more than 700.000 Kosovo Albanians in 1999, has lost the *right* to run the province, and that following a period of international administration, a *political* process will determine the final status⁴⁸.

⁴¹ J. Langendijk, 'Draft report on the future of Kosovo and the role of the EU', (2006/2267 INI), 22 January 2007, pt. C).

⁴² 'Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan', *Europe Report* n° 182 – 14 May 2007, 44.

⁴³ A6-0067/2007, Résolution du Parlement européen du 29 mars 2007 sur l'avenir du Kosovo et le rôle de l'UE (2006/2267(INI)), pt.B. (Nous soulignons).

⁴⁴ *Ibid.*, pt. H.

⁴⁵ *Ibid.* §3.

⁴⁶ *Washington Post*, 13 March 2007 ; v. également le compte-rendu établi par J. Batt du séminaire qui s'est tenu à l'Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, 20 juillet 2007, IESUE/SEM(07)17.

⁴⁷ Groupe ALDE du Parlement européen, 29 mars 2007.

⁴⁸ ICG, 'Kosovo's Status : Difficult Months Ahead', 20 December 2006, (Nous soulignons).

Le fait d'avoir confié à l'ONU l'administration du territoire aurait donc rendu caduques les droits de la Serbie sur ce territoire. Celle-ci ne pourrait plus se prévaloir que d'un titre très formel qui, de surcroît, ne pourrait pas être invoqué en raison des crimes dont elle est tenue responsable.

3. *La Province est peuplée à plus de 90 % d'Albanophones*

Certains éléments de fait semblent avoir eu un poids déterminant pour écarter certaines considérations élaborées en droit. Ainsi, le rappel du rapport de 9 à 1 en faveur de la population albanophone est un argument particulièrement utilisé pour justifier l'option de l'indépendance et/ou le soutien au plan de Martti Ahtisaari⁴⁹. De même, la situation désastreuse du point de vue économique et les chiffres alarmants du chômage dans la province (60%) sont autant de constats factuels et objectifs qui viennent soutenir les propos de ceux qui veulent régler rapidement la question du statut et avaliser le plan du médiateur de l'ONU.

Pour autant, à aucun moment n'est évoqué le droit à l'autodétermination du peuple Kosovar, et ce contrairement à la situation prévalant en 1991, lorsque les Européens justifiaient leur reconnaissance des républiques sur cette base. En l'espèce, la simple mention du fait que 90% de la population est d'« origine albanaise » dans cette partie du territoire, et qu'elle semble de surcroît unanimement souhaiter son indépendance, suffirait à conférer le sceau de la légalité au projet cautionnant le détachement de la province. Le fait d'éviter toute référence à l'autodétermination permet aussi, et peut-être surtout, de justifier la mise sous tutelle du Kosovo et l'octroi de pouvoirs importants à des instances externes dont la légitimité ne relève pas directement du principe de souveraineté (dans son acception populaire cette fois)⁵⁰. Toutefois, les différents textes évoquant les responsabilités qui devraient être exercées par l'administration civile chapeauté par la communauté internationale et l'UE (ICO-EUSR) montrent que le modèle de référence est celui en vigueur en Bosnie-Herzégovine⁵¹. Ce que l'on appelle 'les pouvoirs de Bonn' justifient l'exercice d'un pouvoir de dernière instance⁵² permettant l'annulation de certaines décisions prises par les autorités locales, la révocation de personnels élus... qui ne seraient pas compatibles avec les principes agréés par les parties et les conditions mises à la reconnaissance de l'indépendance. Dans le jargon européen, l'expression *ownership* est, dans ces circonstances, privilégiée. Notons cependant qu'elle n'est en rien une notion juridique, tout au plus un principe politique en vogue au sein des institutions internationales soucieuses de légitimer, sur un plan politique, leur intervention en présentant les programmes de (re-) construction d'Etat ou d'institutions comme étant co-écrit et agréé par tous les acteurs concernés et pas imposés de l'extérieur.

* * *

⁴⁹ V. les informations diffusées sur le site d'information officiel de l'ONU (<http://www.un.org>) durant l'année 2007 (not. 30 janvier- 7 février- 22 février-12 mars- 29 avril).

⁵⁰ Ahtisaari, 'Comprehensive Proposal For a Kosovo Status Settlement', 2 February 2007, §1.10, disponible sur : < http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf>

⁵¹ ICO-EUSR preparation team- EUPT Kosovo, February 2007, v. également le projet de résolution du 17 juillet 2007, §6 et Annex I (ESDP mission) ; l'annexe II prévoit expressément que les forces militaires 'supervise, monitor and have executive authority over the KSF' (pt. G). Le bureau civil sera dirigé par une personnalité à double casquette ('Communauté internationale' et UE). La future mission PESD aura pour principale fonction de soutenir les autorités du Kosovo dans les domaines de la Justice, de la police, du contrôle des douanes, de la grande criminalité. Il est envisagé de déployer 1500 personnes (juges, procureurs, policiers...).

⁵² V. §11.3 du plan rédigé par Ahtisaari: 'The ICR shall have overall responsibility for the supervision, and shall be the final authority in Kosovo regarding the interpretation of this settlement', *supra* note 52, at 4.

L'intervention du représentant des Etats-Unis lors d'une réunion du Conseil de sécurité qui s'est tenue le 10 mai 2007 reprend ces différents éléments. Il estime que le *statu quo* menace la paix et la sécurité régionale et regrette que :

les propositions des Serbes n'aient pas pris en compte l'histoire de la région et la polarisation des communautés résultant de la politique de nettoyage ethnique mise en place par Slobodan Milosevic [...] Le représentant a appuyé les propositions de l'envoyé spécial pour le Kosovo, un territoire qui faisait partie d'un pays qui n'existe plus. Cette solution est unique et les Etats-Unis se sont positionnés comme un partenaire du Kosovo afin de conclure le dernier chapitre de la désintégration de l'ex-Yougoslavie⁵³.

On retrouve ce même type de propos dans le préambule de la résolution présentée par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, l'Allemagne et l'Italie le 17 juillet 2007 :

Recognizing the specific circumstances that make Kosovo a case that is sui generis resulting from the disintegration of the former Yugoslavia, including the historical context of Yugoslavia's violent break-up, as well as the massive violence and repression that took place in Kosovo in the period up to and including 1999 ...⁵⁴.

Quant aux événements violents qui ont suivi cette date, ils sont soit peu mentionnés et, lorsqu'ils le sont, ils servent indirectement à justifier la présence civile et militaire de l'UE et de l'OTAN dans le futur Etat et les limites imposées aux pouvoirs exercés par les autorités kosovares. La plupart des rapports et documents relatifs à la situation au Kosovo donnent finalement une image assez désastreuse de la situation y prévalant, que ce soit sur le plan économique, social ou politique.

B. Les représentations sociales permettant de comprendre le discours minoritaire

Les positions défendues par les gouvernements serbe et russe donnent une place plus importante au droit international et proposent une autre lecture de la situation sur le terrain, de l'histoire du Kosovo et des perspectives d'avenir. Pour leurs détracteurs, l'invocation du droit n'est qu'un moyen cynique de défendre ses propres intérêts⁵⁵ en 'prenant en otage' le Kosovo⁵⁶. Seront simplement exposées ici les éléments permettant de comprendre comment un rapport d'adversité peut se nourrir, en partie, de l'opposition entre droit et politique.

1. La solution pour le Kosovo doit être basée sur un principe applicable à d'autres cas similaires

Pour les critiques du plan Ahtisaari, il n'apparaît pas évident de considérer que la situation au Kosovo est à ce point exceptionnelle, et encore moins que la décision qui serait prise en l'espèce ne constituerait pas un précédent en droit. Dans un dossier publié par le *Courrier International*, 'l'insoutenable légèreté des Européens' fait référence au peu d'attention portée aux risques de réaction en chaîne dans les territoires de l'ex-URSS⁵⁷. Le journal communiste *L'Humanité* souligne le caractère inédit, non pas de la situation sur le terrain, mais d'une décision qui contribuerait à réduire sensiblement le territoire d'un Etat membre de l'ONU. Le projet est, selon cette source, contraire au droit international et, sur le plan politique, contribuerait à sanctionner la création d'une colonie de l'UE⁵⁸. Selon le président russe, la

⁵³ Conseil de sécurité, 5673^{ème} séance, 10 mai 2007.

⁵⁴ 17 July S/2007/437 draft resolution (Belgium France Germany, Italy, UK and USA); v. également 'Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan', *supra* note 44.

⁵⁵ Patten, 'A thickening Clock on Kosovo', *supra* note 35.

⁵⁶ Crisis Group, 'Kosovo: Toward final status', *supra* note 32.

⁵⁷ *Courrier International*, n°851 du 22 au 28 février 2007.

⁵⁸ *L'Humanité*, 21 mars 2007.

solution retenue pour le Kosovo doit pouvoir être appliquée partout. Il s'agit donc bien de dégager un principe qui serait d'application universelle⁵⁹...

Russia's position is very strong because it is principled. Let me quote what Lavrov said : 'By calling for Serbia's territorial integrity, Russia is protecting the UN Charter and international law, and by asking for maximum rights for the Kosovo Serbs and the protection of churches and monasteries, it is safeguarding the fundamental principles of Europe and democratic world⁶⁰.

L'articulation entre les arguments juridiques, politiques et moraux ne semble pas dans ce cas problématique, sur le plan formel du moins. Les différents registres sont ici présentés comme étant complémentaires et pas en opposition.

2. *De simples éléments de fait ne peuvent remettre en cause le titre juridique de la Serbie sur le Kosovo*

Pour le président serbe Kostunica, il est évident que le droit ne peut fournir aucun élément permettant de justifier l'indépendance du Kosovo ou toute autre solution qui n'aurait pas l'aval de la Serbie⁶¹. Dans un entretien avec un journaliste, il s'en explique en ces termes :

«As law and Justice are clearly on Serbia's side, this is no easy task for the advocates of independence. That is probably the reason why they are not even trying to counter Serbia's legal arguments. They did not even try to do that. Had they tried to present some systematic explanation, the whole thing might have appeared more serious. Instead, they appeared totally unconvincing"... Q. : Did Ahtisaari at least have some legal argument in favour of his plan to present the Albanians with a state? K. : No. Since it is impossible to find legal grounds for an illegitimate and illegal proposal, he called on history, on what happened in the 90's. My counter-argument to this was very clear: history is not measured in years but in centuries, and the Serbs and Albanians have been developing relations for centuries. And if he wants to count as history the last 10 years, then he cannot just take into account what happened before 1999 but also what happened after. In any case, his ideas about history cannot make up for the obvious lack of legal grounds⁶².

Il est par ailleurs rappelé que 30.000 « albanais » vivent à Belgrade, et qu'il est donc possible d'imaginer des formule de coexistence entre les deux communautés.

3. *Un compromis est encore possible*

Dans un CD-Rom réalisé par un think tank serbe établi à Bruxelles et intitulé 'Kosovo 2006. The Making of a Compromise'⁶³, il est fait référence aux diverses formules qui auraient pu être discutées pour tenter de trouver une issue au conflit. Du statut du Sud-Tyrol à celui de Hong Kong en passant par le modèle fédéral belge, les exemples ne manquent pas pour illustrer à la fois le caractère non exceptionnel de la situation et pour évoquer l'éventualité d'une solution qui pourrait être inédite sur un plan politique tout en préservant les droits souverains de la Serbie. Dans le rapport de la mission de l'ONU, il apparaît que la Serbie pourrait également accepter le principe d'une autonomie supervisée. C'est, pour le représentant serbe, une option viable qui a été proposée lors des négociations à Vienne, mais n'a pas été prise en considération par le médiateur de l'ONU⁶⁴.

⁵⁹ *Courrier International*, n°848 du 1^{er} au 7 février 2007.

⁶⁰ *BBC* 24 April 2007.

⁶¹ Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur la question du Kosovo, S/2007/256, 4 mai 2007, §19.

⁶² *BBC monitoring European*, 16 April 2007.

⁶³ Institute 4S, Brussels, <<http://www.kosovocompromise.com>>

⁶⁴ Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur la question du Kosovo, S/2007/256, 4 mai 2007, §§12-13

4. *Le syndrome de Munich*

Pour les autorités serbes, le respect du droit international exclut la possibilité d'imposer à la Serbie une solution qui n'aurait pas son assentiment, y compris en recourant à l'autorité du Conseil de sécurité. Les propos de Kostunica sont à cet égard sans ambiguïté :

Serbia has clearly warned that resolution 1244 is binding on all governments and that no UN member can breach a Security Council resolution. If anyone dared unilaterally recognize the independence of the province, this would represent the worst breach of UN Charter. Further more, it would be a double breach, as both the Charter and the resolution 1244 would be violated, and this would be trampling of the authority of the United Nations itself. I think that this should absolutely not be allowed to happen, and that everyone is aware of the seriousness of the consequences". Q : "Is there any chance for the Security Council ever to decide to take the Kosovo away from Serbia?" K.: "No. Never. This would mean that one of the highest UN bodies is in breach of the highest UN law. This would be a dramatic U-turn that could hard back tot the situation on the eve of WWII when some serious breaches led to serious consequences⁶⁵.

Alors que le syndrome de Munich avait été utilisé, notamment par Madeleine Albright, pour justifier la réponse militaire de l'OTAN en 1999, il est aujourd'hui mobilisé pour délégitimer toute tentative de redessiner les frontières de la Serbie au motif de sauvegarder la paix et la stabilité de la région. Le ministre Popovic rappelle ainsi: *'You know, the 1938 Munich Agreement was also imposed. Part of a democratic country was removed from it by the decision of some other players, and they said it was because we would have peace, and you remember what happened after. I do not see a better parallel'*⁶⁶.

Ces critiques à l'encontre du plan Ahtisaari peuvent sans aucun doute être considérées comme minoritaires. De manière générale, tant dans les médias (occidentaux) que dans la plupart des instances internationales, elles sont rarement évoquées, prises en considération ou sérieusement discutées. C'est le cas pour les questions de pur fait, et davantage encore pour les objections formulées en termes légaux, qu'elles concernent les droits souverains de la Serbie, les pouvoirs du Conseil de sécurité et la possibilité d'imposer l'indépendance du Kosovo ou encore la perspective de créer un Etat indépendant, mais ne disposant pas de toutes les compétences normalement dévolues à un Etat souverain. Au vu des développements les plus récents, on peut toutefois considérer qu'elles ont pu contribuer à infléchir quelque peu les positions défendues jusque là et qu'elles sont, parmi d'autres éléments, un facteur permettant de comprendre la réintroduction de considérations plus légalistes.

Troisième partie. La réintroduction de considérations plus légalistes : une conséquence de l'affaiblissement du discours dominant ?

Les références au droit international et à la Charte de l'ONU ne sont pas tout à fait absentes des textes produits par les institutions européennes. Hormis les usages ambigus relevés dans le point I, elles se retrouvent régulièrement dans des considérants, ou en préambule, mais sont souvent exprimées sous forme incantatoire, sans viser une situation ou un problème précis. L'approche développée par l'UE apparaît somme toute très technocratique, comme en témoignent les documents relatifs à la préparation de la mission de l'UE qui semblent prendre pour acquis la mise en œuvre du plan Ahtisaari pour se concentrer sur des aspects plus opérationnels.

Progressivement cependant, il apparaît que le déploiement bureaucratique tel que prévu se heurte à la non résolution du problème juridique soulevé par la détermination du statut. La résistance opposée par la Russie (et par la Serbie dans une moindre mesure), mais aussi la

⁶⁵ *BBC Monitoring European*, 16 April 2007.

⁶⁶ *Financial Times*, 30 May 2007.

position très ferme des Etats-Unis en faveur de l'indépendance ont contribué à relancer des débats. Le consensus qui s'était dégagé précédemment semble désormais moins assuré (A) ; ce qui entraîne par ricochet une place plus importante donnée aux considérations développées par le discours minoritaire (B). Cette évolution ne débouche pas pour autant sur une solution de compromis justifiée en droit, exception faite peut-être de la nécessité d'obtenir un mandat du Conseil de sécurité pour faire avaliser l'indépendance du Kosovo et sa mise sous tutelle (C).

A. Les doutes exprimés en Europe

Le débat qui s'est tenu en mai 2007 au sein de l'Assemblée parlementaire de l'UEO permet, dans une certaine mesure, de comprendre les réticences et les doutes exprimés par certains Etats membres de l'UE par rapport au scénario envisagé pour le Kosovo. Le débat illustre en effet l'existence de différences d'appréciation et d'opinions critiques qui commencent à s'affirmer plus nettement. On notera en premier lieu que les Parlementaires ont eu l'occasion d'entendre Tim Judah, journaliste pour *The Economist* et spécialiste des Balkans. Visiblement peu habitué au langage diplomatique et au jargon en vogue dans les institutions internationales, il met en évidence de manière très explicite les difficultés auxquelles les principaux décideurs seront confrontés s'ils persistent dans la voie qu'ils ont tracée, les divergences qui minent l'unité de la 'communauté internationale' et la détermination de Moscou à faire accepter son point de vue⁶⁷. Evoquant l'hypothèse d'une reconnaissance de l'indépendance sans aval du conseil de sécurité, il précise :

Let us recall the other point that has become rather obvious but has not been mentioned. If Kosovo declares independence, we shall have the ironic situation whereby the Special Representative of the Secretary General, the highest legal authority in the land and the head of the United Nations in Kosovo, would be obliged to declare this illegal because it would not be within the competencies of resolution 1244 and the Kosovar Parliament would not be allowed to declare independence. The United States and others would therefore be contemplating recognising the independence of a country that had been declared illegal by the highest authority in the land- the United Nations. It is not surprising that, in those circumstances, we are seeing a little backing off⁶⁸.

Le débat qui s'en suit est intéressant à plusieurs égards. Le premier intervenant, Lord Russell-Johnston (UK/ au nom du groupe libéral) persiste à présenter les différentes options en fonction de considérations morales :

In this assembly, we should have an opinion. Is it right or not right that, after the dreadful war in which five times as many Kosovo-Albanians died as Serbs, the Kosovo people should be pushed back into Belgrade? Surely our decisions on these questions are not, or should not be simply a matter of balancing demands and obligations, but concern what is *right* and what is *wrong*⁶⁹.

Ses collègues, en revanche, se montrent plus enclins à développer des considérations d'ordre politique⁷⁰, voire juridique. Ainsi, Mr Rivolta (Italy), intervenant au nom de la fédération des chrétiens démocrates et démocrates européens, rappelle :

The Italian parliament had reached the conclusion that there was no obstacle in principle to Kosovar independence, provided both parties agreed. If independence were to be pursued against the will of one party would be a *de facto* breach of international law; it had been said in Mr Ahtisaari's report that this would not become a precedent in other situations. However, it would in reality set a precedent⁷¹.

Une appréciation du plan Ahtisaari sera formulée en termes plus critiques par son compatriote, Mr Laakso :

[...] despite coming from Finland, I am critical of Mr Ahtisaari's proposals. The question has been posed as to whether Mr Ahtisaari is a declining or a rising star? In any case, to the United Nations, he is a star. He was

⁶⁷ Third Sitting, 5 June 2007, A/WEU (53) CR3, 3 et ss.

⁶⁸ *Ibid.*, 4.

⁶⁹ *Ibid.*, 6 (Nous soulignons).

⁷⁰ *Ibid.*, 8-9.

⁷¹ *Ibid.*, 6.

proposed as a special envoy because he fully shares the United States' opinions on the future status of Kosovo. That is the only reason why he has been appointed⁷².

Il estime regrettable que la question de l'autonomie n'ait jamais été sérieusement discutée en raison de l'opposition des Etats-Unis et de certains Etats européens qui n'ont jamais envisagé que l'option de l'indépendance⁷³. Le député slovène, Mr Jelinčič poursuivra dans la même veine :

We should not talk about Ahtisaari, whose plan is a kind of story for non-open-minded people that can never work in the real world. It could cause a new Pandora's Box to be opened and countries all over the world to say, "We want the same thing to happen here". What should we do then? Send the Americans to bomb the whole world?"... "The only way to calm down the situation in the western Balkans is to take all the countries in the region- Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Montenegro, Macedonia and Albania – into the EU at the same time, when they are ready⁷⁴.

En conclusion, le président du comité déclare: 'Everything depends on the United Nations Security Council resolution and reactions to it. The Political Committee had been right to call for this report in order to demonstrate through the Assembly that WEU was an integral part of the EU and could provide critical but constructive support for the process in the region'⁷⁵.

Cette conclusion pourrait s'expliquer par la volonté de cette assemblée de justifier son existence en dépit du fait que l'UEO n'est plus opérationnelle et que ses fonctions peuvent sembler redondantes par rapport à celles assurées par le Parlement européen. Ceci étant, elle apparaît également se faire l'écho de préoccupations exprimées par d'autres personnalités et reprises par certains Etats membres de l'UE.

B. Les facteurs d'affaiblissement du discours dominant

L'espoir de voir un jour le Kosovo devenir une démocratie multiethnique est parfois ébranlé par des informations qui grippent la mécanique argumentative mise en place en soutien au plan de l'envoyé spécial de l'ONU. Ainsi, dans le courant du mois de mars 2007, la presse française a traité de l'inculpation par le TPIY de l'ancien premier ministre du Kosovo, Ramush Haradinaj, pour crimes contre l'humanité. L'acte d'accusation visait des crimes perpétrés en 1998 par l'UCK⁷⁶. Etait également évoquée la disparition suspecte de certains témoins susceptibles de confirmer les soupçons de la justice internationale. Sa remise en liberté est alors accueillie avec circonspection⁷⁷. Selon un journaliste,

Inculpé depuis le 9 mars 2005, M. Haradinaj, homme puissant, longtemps choyé par les Américains, dispose de nombreux alliés au sein de la communauté internationale qui regrettent les accusations portées par la procureure du TPIY, Carla Del Ponte. Le 6 juin 2005, les Juges du TPIY ont d'ailleurs remis M. Haradinaj en liberté provisoire, accompagnée de mesures exceptionnellement clémentes. Placé sous l'autorité de la Minuk, l'accusé était autorisé à participer à des activités politiques jugées importantes 'pour un développement positif de la situation politique et sécuritaire au Kosovo'⁷⁸.

Dans un article paru dans *Le Monde Diplomatique*, Jean-Arnaud Dérens regrette également que la communauté internationale ait renoncé à faire valoir les standards qu'elle a imposés en matière de respect des droits de l'homme et des minorités et de jugement des criminels de guerre. Il estime non pertinent de qualifier le plan Ahtisaari de compromis dans la mesure où il ne tient aucunement compte du raisonnement de Belgrade. Pour lui, il n'y a pas eu non plus de réelle négociation ni de prise en considération des limites et des effets pervers de la tutelle

⁷² *Ibid.*, 11.

⁷³ *Ibid.*, 11.

⁷⁴ *Ibid.*, 9.

⁷⁵ *Ibid.*, 12.

⁷⁶ *Libération*, 6 mars 2007.

⁷⁷ *Le Figaro*, 5 mars 2007.

⁷⁸ *Le Monde*, 4 mars 2007.

exercée en Bosnie-Herzégovine qui a servi de modèle pour concevoir la future mission qui sera exercée par l'UE au Kosovo. Il conclut : 'M. Ahtisaari semble reprendre à son compte deux principes erronés et contre-productifs suivis par la « communauté internationale » dans sa gestion des guerres yougoslaves des années 1990 : séparer les problèmes les uns des autres, et gagner du temps en différant la recherche de solutions'⁷⁹.

Loin d'avoir été convaincu par le fait que seule la Russie poursuit des intérêts égoïstes dans la région en s'opposant à la mise en œuvre du plan Ahtisaari, l'auteur de l'article paru dans *The Guardian* rappelle un certain nombre d'éléments qui étaient jusque là essentiellement évoqués par des médias ou des personnalités ultra minoritaires dans le paysage médiatique :

Far from being concerned about this fragmentation, Washington encourages it. 'Liberating' Kosovo from direct Belgrade control, achieved by the illegal 1999 bombardment of the rump Yugoslavia, has already brought rich picking for US companies in the shape of the privatisation of socially owned assets. Even more important, it has enabled the construction of Camp Bondsteel, the US's biggest 'from scratch' military base since Vietnam war, which jealously guards the route of the trans-balkan Ambo pipeline, and guarantees western control of Caspian oil supplies...⁸⁰.

C. Le multilatéralisme comme substitut au droit international ?

Il est un point sur lequel les Européens semblent s'être, pour un temps du moins, accordés : la nécessité d'obtenir une résolution du Conseil de sécurité afin de fournir une base juridique à la présence civile et internationale au Kosovo et de déterminer son statut. Le 23 avril 2007, les ministres des Affaires étrangères de l'UE réunis à Luxembourg entendent le plaidoyer du ministre slovaque qui enjoint tous les pays européens à se mettre d'accord sur le fait que le statut futur du Kosovo devra être approuvé par le Conseil de sécurité.

Au même moment, l'échec des négociations qui se sont déroulées à Vienne sous la houlette de Martti Ahtisaari conduit le Conseil de sécurité à organiser une visite des membres du Conseil de sécurité au Kosovo et en Serbie. Le rapport qui y fait suite ne peut que constater la persistance des divergences entre Belgrade et Pristina⁸¹. La discussion qui se tiendra quelques jours plus tard au Conseil prend acte de ce blocage. Son président, le belge Johan Verbeke, rappelle que le statu quo n'est pas viable et que tant l'UE que l'OTAN attendent du Conseil qu'il leur fournisse un mandat précis⁸². Comme l'avait affirmé précédemment Olli Rehn, une résolution du Conseil de sécurité permettrait d'y voir clair sur les plans tant juridique que politique. Il rappelle également que seuls les Etats souverains peuvent 'établir des relations contractuelles avec l'Union, étape indispensable du processus d'adhésion'⁸³. Dans la foulée, le chef de l'équipe de préparation du futur bureau civil international censé prendre le relais de la MINUK, celui de l'équipe de planification de l'UE en charge de la phase transitoire, le responsable du bureau de liaison de la Commission et le représentant spécial adjoint du SG déclarent que l'engagement de l'UE et de l'OSCE nécessite 'une base juridique claire, qui devrait être fournie par le Conseil de sécurité'⁸⁴.

Cette évolution n'a pas contribué à faire du droit international un cadre normatif de référence à l'instar de ce que l'on avait pu observer lors de la reconnaissance des républiques

⁷⁹ Dérens, 'Les propositions contestées des Nations Unies. Indépendance du Kosovo, une bombe à retardement', *Le Monde Diplomatique* (mars 2007), 6-7.

⁸⁰ 'The Emperor has spoken: His support for Kosovar independence exposes Bush's naked Balkan ambitions for all to see', *The Guardian*, 13 June 2007.

⁸¹ Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur la question du Kosovo, S/2007/256, 4 mai 2007.

⁸² Conseil de sécurité, 5673^{ème} séance, CS/9015, 10 mai 2007.

⁸³ Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur la question du Kosovo, S/2007/256, 4 mai 2007, §9.

⁸⁴ *Ibid.*, §§36-37.

yougoslaves par la CE et ses Etats membres en 1991. Les représentations sociales qui ont structuré le discours dominant en l'espèce, et qui ont entraîné une mise à l'écart du registre juridique, n'ont pas pu se modifier radicalement en quelques mois. Certaines convictions ont sans doute été ébranlées, mais il faut bien constater que les arguments juridiques développés par Belgrade et Moscou ne font pas l'objet de beaucoup de considérations et que les problèmes politiques et juridiques inhérents à la mise sous tutelle du Kosovo sont largement ignorés⁸⁵. En fait, la seule contrainte juridique qui semble aujourd'hui s'imposer concerne l'exercice par le Conseil de sécurité de ses responsabilités au titre du Chapitre VII.

Mais les motivations ayant poussé les Occidentaux à s'engager à revenir devant le Conseil ne sont pas dénuées d'ambiguïté s'agissant des règles de droit qu'il s'agirait de faire respecter. Pour la majorité des responsables européens, ce passage obligé semble surtout pouvoir pallier l'absence de consentement de la Serbie, voire neutraliser les résistances de certains responsables albanais peu enthousiastes à l'idée de voir leur autorité limitée de l'extérieur. L'objectif principal est, pour l'UE, et de se voir conférer une légitimité suffisante pour pouvoir prendre le relais de la MINUK et poursuivre les transformations politiques et économiques nécessaires à l'intégration du Kosovo dans l'UE. Dans cette perspective, la question de savoir si le Conseil est habilité à sanctionner le détachement d'une partie du territoire d'un Etat membre n'apparaît pas centrale. Quant aux problèmes qui pourraient résulter du refus des autorités du Kosovo de se soumettre à une autorité extérieure en invoquant leur droit à l'autodétermination, ils ne sont pas même évoqués.

L'impression qui se dégage des discussions intra-européennes est que le passage par le Conseil de sécurité est avant tout conçu comme un standard de comportement et un moyen permettant d'assurer l'unité des 27. Son adhésion au principe du multilatéralisme est le plus souvent invoquée dans l'optique d'une consolidation des institutions appelées à prendre part à la gouvernance mondiale et se comprend essentiellement au regard des ambitions nouvelles de l'UE sur la scène internationale⁸⁶. Dans ce cadre, le passage par le Conseil de sécurité ne semble pas réellement découler d'une conviction établie en droit. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, l'expression 'multilatéralisme efficace', en vogue dans les milieux européens, est un avatar de la formule utilisée par l'administration Clinton pour justifier une action coercitive ayant fait l'objet d'une opposition (russe ou chinoise) au sein du Conseil de sécurité⁸⁷. En l'espèce, le Commissaire à l'élargissement lui a préféré l'expression 'multilatéralisme responsable'. Replacée dans son contexte, elle semble essentiellement destinée à convaincre les Russes de ne pas faire obstacle à la mise en œuvre du plan Ahtisaari et donc au déploiement de la mission européenne et justifier les tentatives visant à considérer que la résolution 1244 pourrait être suffisante pour assurer une base juridique au déploiement de la mission européenne après le 10 décembre⁸⁸.

De manière concomitante, le fait de considérer qu'il serait de bon ton que les Russes n'utilisent pas de leur droit de veto sur un dossier qui est fondamentalement du ressort de l'Europe⁸⁹ laisse penser que l'UE, comme au début des années 90, entend garder la haute main sur ce qu'elle considère être son pré carré : les pays ayant vocation à intégrer l'Union. La conviction

⁸⁵ V. les réflexions de S.Chesterman, *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building* (2004), 6-9.

⁸⁶ Ceci permet sans doute de comprendre le §21 du rapport Langendijk (cité ci-dessus) enjoignant le Conseil de sécurité de régler le problème du statut en tenant 'dûment compte de la position commune de l'UE'.

⁸⁷ V. Delcourt, 'Les paradoxes de l'Europe puissance, normative, civile... et tranquille ?' in B. Adam (sous la dir. de), *Europe puissance tranquille ? Rôle et identité sur la scène mondiale* (2006), 90-101.

⁸⁸

⁸⁹ V. la tribune de Kouchner et Miliband, *supra* note 41.

qu'elle joue sa crédibilité sur la scène internationale, explique sans doute les appels à l'unité et les regrets souvent exprimés par rapport aux Etats membres les plus récalcitrants à l'idée d'une indépendance imposée. Ces enjeux et les ambitions qui les sous-tendent expliquent très largement la nervosité de ses représentants. Javier Solana ne manque d'ailleurs pas de rappeler qu'il s'agira de la mission la plus importante de l'histoire de l'UE⁹⁰. Il semble dès lors difficile d'arrêter la machine bureaucratique...

Conclusion

Dans un tel contexte, le droit international n'apparaît plus comme un registre privilégié de légitimation ou un cadre normatif très contraignant. Pour David Chandler, cette situation résulte notamment du succès des programmes de 'state-building' et de l'idée d'intervention humanitaire telle qu'elle s'est imposée au cours des années 90. Ce succès repose lui-même sur une nouvelle acception de la souveraineté qui ne se définit plus vraiment en fonction du principe d'indépendance et d'autonomie. A l'appui de sa démonstration, il cite le politologue américain Robert Keohane :

We somehow have to reconceptualize the state as a political unit that can maintain internal order while being able to engage in international co-operation, without claiming the exclusive rights...traditionally associated with sovereignty ...the same institutional arrangements may help both to reconstruct troubled countries that are in danger of becoming 'failed states', and to constrain the autonomy of those states⁹¹.

Dans cet article datant de 2003, Keohane suggérait déjà la solution consistant à prévoir une indépendance limitée pour le Kosovo et partant l'octroi de pouvoirs importants aux institutions internationales qui seraient chargées de superviser cette indépendance⁹².

Pour David Chandler, l'aspect formel de la souveraineté est préservé mais le concept est vidé de sa substance selon trois procédés :

by redefining sovereignty as a variable capacity rather than an indivisible right, thereby legitimising a new hierarchy of variable sovereignty and undermining UN Charter principle of sovereign equality; secondly, by redefining sovereignty as a duty or a responsibility rather than a freedom, legitimising external mechanisms of regulation, held to enhance sovereignty despite undermining the traditional right of self-government or autonomy; and, thirdly, by exaggerating the formal importance of international legal sovereignty so that this formal shell then facilitates the repackaging of external domination as partnership or country ownership and the voluntary contract of formally equal partners⁹³.

En mettant évidence les tensions auxquelles est soumis le principe d'égalité souveraine des Etats, son analyse permet effectivement de comprendre les ressorts idéologiques qui sous-tendent le projet européen pour le Kosovo.

S'agissant plus précisément du droit international et des relations avec tous les acteurs concernés par la gestion du dossier, l'étude réalisée par Nico Krish⁹⁴ nous semble particulièrement utile pour expliquer l'ensemble des phénomènes que l'on a pu observer dans les Balkans depuis le début des années 90 et comprendre l'économie des relations entre droit et politique que l'on retrouve dans le discours européen sur l'ex-Yougoslavie. Son analyse des rapports équivoques que les Etats dominants entretiennent avec le droit international met en évidence plusieurs cas de figure qui, combinés, présentent toutes les caractéristiques d'un droit international qualifié d'impérial :

⁹⁰ *International Herald Tribune*, 30 March 2007.

⁹¹ D. Chandler, *Empire in Denial. The Politics of State-Building* (2006), 41.

⁹² *Ibid.*, 42.

⁹³ *Ibid.*, 33.

⁹⁴ Krish, 'Imperial International Law', *Global Law Working Paper 01/04*, NYU School of Law.

- l'instrumentalisation du droit qui se marque par un activisme soutenu dans l'élaboration et la mise en œuvre de certaines normes juridiques, mais aussi par une tendance à la déformalisation du droit⁹⁵. Est également relevé la propension à utiliser le Conseil de sécurité pour obtenir certaines décisions ou faire adopter de certaines règles qu'ils ne pourraient obtenir de manière plus conventionnelle (par la négociation par exemple) ;
- la mise en place de mécanismes permettant de limiter le champ d'application du droit international existant à travers, soit l'invocation du caractère exceptionnel d'une situation, ou la création de catégories d'Etats 'hors-la-loi' et de critères de légitimité politique justifiant l'application d'un double standard⁹⁶ ;
- le fait de privilégier l'exportation de certaines normes de droit interne ou de « standards » (l'acquis communautaire dans ce cas) par rapport au droit international.

Les exemples qu'il fournit à l'appui de sa démonstration sont le plus souvent tirés des pratiques impériales des puissances européennes et des pratiques plus contemporaines développées par les Etats-Unis. Comme il vient d'être démontré, le rapport que l'UE entretient avec le droit international, du moins pour ce qui concerne l'ex-Yougoslavie, présente le même type de caractéristiques. Aussi, affirmer « la force du droit international en temps d'intégration européenne », n'est-il pas aussi paradoxal que cette étude le laisse penser. Mais il s'agit toutefois d'un droit international assez différent de celui qui nous a été enseigné à l'Université. La difficulté dans le cas d'espèce sera finalement de déterminer dans quelle mesure le discours dominant déploie une stratégie d'évitement du droit en raison de son utilisation par ses contradicteurs – ce qui serait finalement simplement opportuniste - ou, plus fondamentalement, pour des raisons qui tiennent à la manière dont se déploie les jeux de pouvoir sur la scène internationale.

⁹⁵ Il conçoit cette notion comme 'Replacement of formal criteria for determining the law by more substantive ones which usually reflect the universalist principles underlying a hegemon's foreign policy. Such a turn to substantive criteria leads to far-reaching change with a high degree of control: since the criteria are usually very vague, their concrete obligation will involve much discretion and thus allow for a significantly greater exercise of power than more formalist ones. The introduction of civilization or democracy as a key term of international law allows for greater flexibility', *ibid.*, 23.

⁹⁶ V. notre contribution, 'La séduction du concept d'impérialisme libéral auprès des élites européennes : vers une redéfinition de la politique étrangère européenne ?' in H. Ruiz-Fabri et E. Jouannet (sous la dir. de), *Impérialisme et droit international en Europe et aux Etats-Unis* (2007), 73-114.