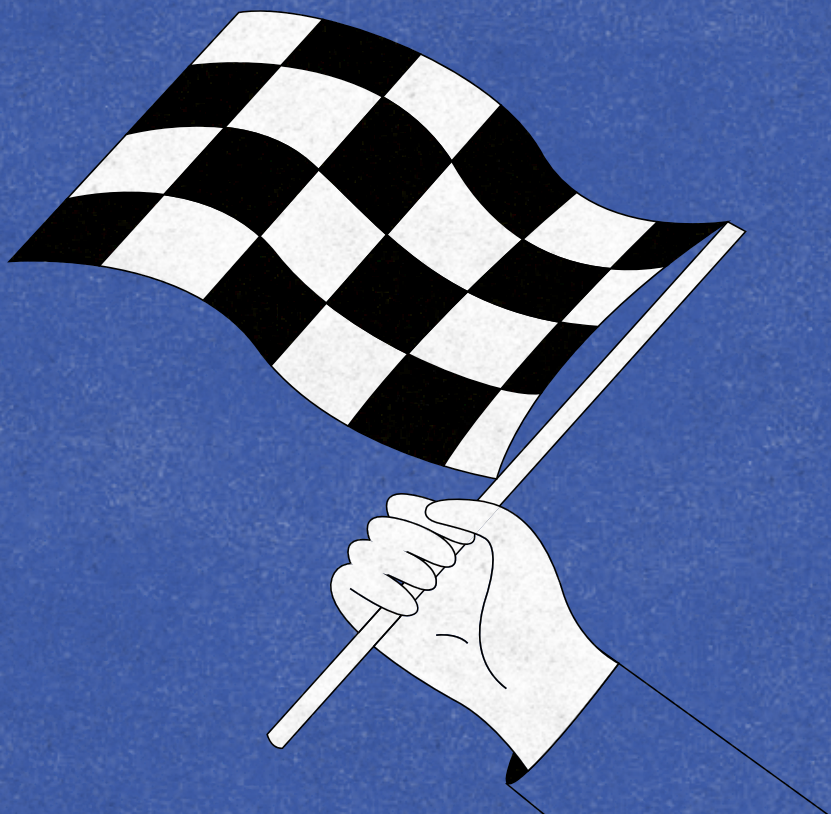


LE CHEMIN DU KOSOVO VERS L'ADHÉSION À L'UE ET L'ONU

BODO WEBER ET AGRON BAJRAMI

Berlin – Pristina
Juillet 2018

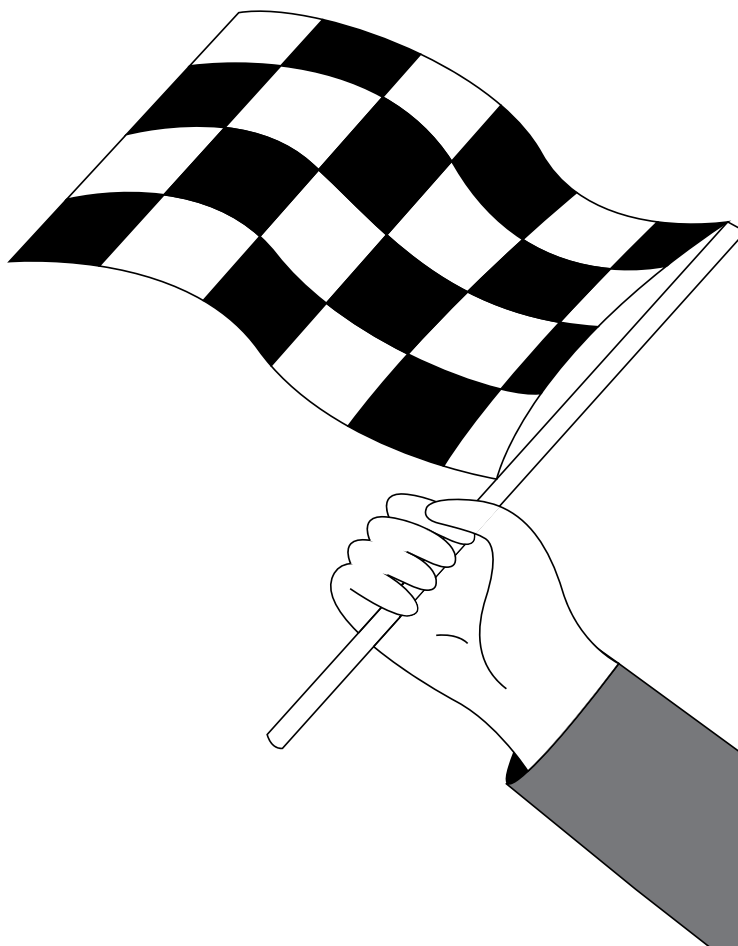


3

LE CHEMIN DU KOSOVO VERS L'ADHÉSION À L'UE ET L'ONU

BODO WEBER ET AGRON BAJRAMI

Berlin – Pristina
Juillet 2018



1

→ Le cadre initial du dialogue politique

2

→ Reconnaître la réalité: la question de la reconnaissance du Kosovo par la Serbie

3

→ Le chemin du Kosovo vers l'ONU et l'U

4

→ La protection collective ethnique comme moyen de (dés) intégration: l'Association/Communauté des municipalités à majorité serbe

5

→ Qu'est-ce que le Kosovo peut offrir à la Serbie? Les questions bilatérales dans les négociations sur un accord global

Auteurs :
Bodo Weber et Agron Bajrami

Traduit par:
Nicole C. Osuji

Edition :
Kirsty Campbell ; le comité éditorial de DPC (anglais); Loïc Tregoures (français)

Berlin - Pristina
Juillet 2018

Cette série de notes d'orientation fait partie du projet de dialogue et de plaidoyer « Renforcer la perspective kosovare – Négociations pour un accord final et global entre le Kosovo et la Serbie », organisé conjointement par le Democratization Policy Council (DPC, Berlin), la Kosovo Foundation for Open Society (KFOS, Pristina) et le Group for Legal and Political Studies (GLPS, Pristina), avec le soutien de la KFOS.

08
PRÉFACE

09
**RÉSUMÉ
SYNTHÉTIQUE**

11
INTRODUCTION

13
**L'ACCÈS BLOQUÉ DU
KOSOVO À L'ADHÉSION À
L'UE ET À L'ONU**

15
**LES PERSPECTIVES
D'ADHÉSION À L'UE
ET À L'ONU DANS LE
DIALOGUE POLITIQUE**

17
**L'ADHÉSION À L'UE ET
L'ONU DANS LE CONTEXTE
D'UN ACCORD FINAL ET
GLOBAL**

21
CONCLUSIONS

PRÉFACE

Cette note est la troisième d'une série de notes d'orientation qui seront publiées au cours de cette année, traitant de la « nouvelle phase » du dialogue politique, mené par l'UE, entre le Kosovo et la Serbie. Cette série va spécifiquement aborder les négociations en vue d'un accord final, global et juridiquement contraignant concernant la normalisation totale des relations entre les deux pays. Elle couvrira les aspects et éléments les plus importants d'un futur accord potentiel d'un point de vue à la fois kosovar et international, dans le cadre d'un projet plus large de dialogue et de plaidoyer nommé « Renforcer la perspective kosovare - Négociations pour un accord final et global entre le Kosovo et la Serbie », organisé par le Democratization Policy Council (DPC, Berlin), la Kosovo Foundation for Open Society (KFOS) et le Group for Legal and Political Studies (GLPS, tous deux basés à Pristina).

Au travers d'activités variées, le projet vise à ouvrir la voie à un processus de dialogue entre décideurs politiques kosovars, acteurs de la société civile, et dirigeants occidentaux sur la position du Kosovo au sein des négociations à venir. Au lieu d'offrir des recommandations toutes faites sur la position de négociation du Kosovo, les notes d'orientation ont l'intention de servir de catalyseur pour des dialogues et débats intenses et fructueux. En utilisant cette approche, les auteurs ainsi que les organisateurs du projet global visent à aider à dépasser les restrictions structurelles concernant les négociations à venir sur un accord final et global. Leur objectif final est de contribuer à une solution durable au différend entre le Kosovo et la Serbie, solution qui mettra un terme au statut d'États inachevés des deux pays, et qui créera également les conditions préalables à une paix durable dans la région, ainsi que pour la transformation démocratique durable à la fois du Kosovo et de la Serbie.

RÉSUMÉ SYNTHÉTIQUE

La question de la personnalité juridique internationale de la République du Kosovo, plus particulièrement de ses aspirations à une adhésion à l'Union Européenne (UE) et à l'Organisation des Nations Unies (ONU), constitue l'un des aspects les plus litigieux du différend entre le Kosovo et la Serbie. Bien que la qualification du Kosovo en tant qu'État dépende principalement de son intégrité territoriale, sa souveraineté et le fonctionnement de ses institutions, obtenir une personnalité juridique internationale complète est également crucial. Le Kosovo, tout comme les autres États des Balkans occidentaux, fait partie de l'Europe, et c'est une démarche naturelle du Kosovo que de chercher à rejoindre l'UE. Les aspirations à l'adhésion de la Serbie ont été utilisées par l'Occident, même si de manière incohérente, comme outil de négociation pour obtenir de Belgrade la reconnaissance du Kosovo en tant qu'État. Au cours de la période de l'après-Deuxième Guerre mondiale, une adhésion à l'ONU a généralement été considérée comme une confirmation du statut souverain d'un État au regard du droit international. L'année 1999 a marqué un tournant. Tout en étant protégé par l'intervention de l'OTAN cette année-là, le Kosovo est simultanément devenu la première victime d'une crise qui s'accélérait entre les membres occidentaux du Conseil de Sécurité de l'ONU et les autres, la Russie en particulier. L'accès du Kosovo à l'UE a été bloqué par

cinq États membres de l'UE. Les aspirations du Kosovo pour un siège à l'ONU ont été bloquées par deux membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU (CS), la Russie et la Chine. Sans la reconnaissance de ces sept États, la candidature du Kosovo à l'adhésion au sein de ces deux institutions restera hors d'atteinte.

La question de la potentielle adhésion du Kosovo à l'UE et l'ONU a été ravivée par le début du dialogue politique entre la Serbie et le Kosovo, initié en 2012. Au début du processus, la personnalité juridique internationale du Kosovo, son intégrité territoriale et sa souveraineté ont été définies comme objectifs principaux du dialogue. L'accord d'avril 2013 a mené à un adoucissement de la position des cinq États membres de l'UE ne reconnaissant pas le Kosovo, et a conduit à la signature d'un ASA entre le Kosovo et l'UE. Cependant, dû à l'absence d'un plan directeur venant de l'UE, le dialogue politique s'est depuis transformé en crise. Une avancée majeure en termes de reconnaissance ou concernant les perspectives du Kosovo au sein de l'UE reste encore à venir. Pendant ce temps, la Serbie a continué à faire pression contre la reconnaissance du Kosovo. De plus, la question du siège du Kosovo à l'ONU n'est toujours pas à l'ordre du jour des négociations.

L'annonce, en juillet 2017, d'une nouvelle phase

du dialogue, avec pour objectif un accord final, global et juridiquement contraignant, signifie que la question de l'adhésion à l'UE et à l'ONU doit enfin être abordée. D'un point de vue à la fois kosovar et international, les perspectives d'adhésion du Kosovo à l'UE et l'ONU dépendent grandement du futur rôle et des efforts de la Serbie. L'adhésion à ces deux organisations ne se matérialisera seulement que si les pays ne reconnaissant pas le Kosovo changent leur position. Réciproquement, ceci dépendra in fine de si la Serbie change sa position de non-reconnaissance du Kosovo en tant qu'État indépendant. Il est difficile d'imaginer de quelle manière la Serbie pourrait convaincre les pays ne reconnaissant pas le Kosovo de le faire, sans d'abord s'y plier elle-même, de façon complète et formelle.

Tout accord final et global nécessite donc des garanties légales et politiques robustes et applicables de la part de la Serbie, non seulement sur le fait qu'elle abandonnera toute tentative d'empêcher l'adhésion du Kosovo, mais aussi qu'elle inversera entièrement sa politique de ce point de vue. Un plan d'application complet, très probablement intégré dans le Chapitre 35 des critères d'adhésion de la Serbie, sera aussi important que l'accord final lui-même, si ce n'est plus. Les conditions doivent inclure que non seulement la Serbie inverse sa position, mais qu'elle promeuve activement la reconnaissance du Kosovo par les pays de l'UE et du CS de l'ONU qui ne le reconnaissent pas encore. La Serbie sera en grande partie responsable du changement de position des États ne reconnaissant pas le Kosovo. Cependant, concernant la candidature du Kosovo à l'ONU, un reversement complet de la politique de Belgrade, de son discours et de ses actions ne sera peut-être pas suffisant pour la Russie. Dans le but d'empêcher la Serbie de se cacher derrière son



L'annonce, en juillet 2017, d'une nouvelle phase du dialogue, avec pour objectif un accord final, global et juridiquement contraignant, signifie que la question de l'adhésion à l'UE et à l'ONU doit enfin être abordée.

influence limitée envers la Russie, les obligations détaillées de Belgrade, durant la période jusqu'à son adhésion à l'UE, ne doivent laisser place à aucune ambiguïté ou manœuvre. Concernant l'accès du Kosovo à l'UE, l'entrée de la Serbie au sein de l'UE devra être conditionnée par la reconnaissance du Kosovo par les cinq États ne l'ayant pas reconnu, avant que l'UE ne signe le traité d'adhésion avec la Serbie. De plus, le traité d'adhésion entre l'UE et la Serbie devra suspendre les droits de vote de Belgrade sur l'adhésion du Kosovo à l'Union, vu qu'il n'existe aucune garantie applicable que la Serbie puisse offrir à l'UE et au Kosovo sur le fait qu'elle n'inversera pas sa politique une fois entrée dans l'Union.

01 INTRODUCTION

La question de la personnalité juridique internationale de la République du Kosovo, plus particulièrement ses aspirations à une adhésion à l'Union Européenne (UE) et à l'Organisation des Nations Unies (ONU), constitue l'un des principaux aspects litigieux du différend entre la Serbie et le Kosovo à propos du statut de ce dernier. Les questions liées à la reconnaissance du pays par la Serbie, et le statut des Serbes du Kosovo au sein du Kosovo sont également source de litige. Le statut d'État du Kosovo ainsi que son adhésion à l'UE et l'ONU impliquent une relation politico-juridique complexe. Il n'existe aucun lien formel entre l'entrée d'un pays au sein de l'UE et l'ONU, et la reconnaissance de la souveraineté de ce pays par tous les membres des deux organisations. Cependant, après sa déclaration d'indépendance de 2008, l'accès du Kosovo à l'ONU et l'UE a été bloqué par les deux membres permanents du Conseil de

Sécurité (CS) de l'ONU¹ et cinq États membres de l'UE, respectivement². Ceci a clairement démontré que, sans l'acceptation de son statut d'État par ces sept pays, l'entrée du Kosovo au sein de ces deux institutions sera entravée.

Le cas des Nations Unies est particulièrement complexe et contradictoire. Sur la base de la position de l'ONU dans l'ordre international de l'après-guerre, en particulier son universalisme, l'obtention d'un siège à l'ONU est généralement considérée comme une « reconnaissance universelle », signifiant l'acceptation internationale du statut d'un pays en tant qu'État au regard du droit international.³ La résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'ONU⁴, qui a mis fin à la guerre du Kosovo de 1999, a formellement réaffirmé la souveraineté de l'ancienne République Fédérale de Yougoslavie (Serbie-Monténégro) sur le Koso-

1 La Russie et la Chine.

2 L'Espagne, Chypre, la Grèce, la Slovaquie et la Roumanie.

3 Les auteurs doivent cette référence à Dren Doli, le co-fondateur du Group for Legal and Political Studies (GLPS), Pristina. Communication de juin 2018.

4 Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'ONU, 10 juin 1999, disponible ici: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

vo, jusqu'à ce que l'on puisse convenir de son statut. Le différend en cours entre les membres permanents occidentaux du CS - la France, le Royaume-Uni, et les Etats-Unis - et la Russie (et la Chine dans une moindre mesure) à propos du Kosovo a été le premier d'une série de conflits⁵ à indiquer un déclin post-1999 dans le rôle universel de l'ONU. Au Kosovo, ceci s'est reflété par la position controversée de la MINUK après la déclaration d'indépendance de 2008, et la marginalisation subséquente qui a suivi le début du dialogue politique mené par l'UE avec la Serbie.

La question de la potentielle adhésion du Kosovo à l'UE et l'ONU a été ravivée par le début du dialogue politique initié en 2012. Le Kosovo a entamé une étape importante vers l'intégration à l'UE en signant, en 2015, un Accord de Stabilisation et d'Association (ASA). Les perspectives d'adhésion du Kosovo à l'ONU, quant à elles, restent lointaines, d'autant plus dans la mesure où le dialogue s'est transformé en crise dans les années qui ont suivi la signature de l'accord d'avril 2013. L'annonce, en juillet 2017, d'une nouvelle phase du dialogue, avec pour objectif un accord final, global et juridiquement contraignant, signifie que la question de l'adhésion à l'UE doit enfin être abordée. La question du blocage du siège du Kosovo au sein de l'ONU doit également être abordée.

Cette note analyse les solutions potentielles à la question de l'adhésion du Kosovo à l'UE et à l'ONU, dans le contexte des négociations à venir concernant un accord final et global entre le Kosovo et la Serbie. La première section examine le rôle qu'a joué le débat concernant la personnalité juridique internationale du Kosovo dans les précédentes tentatives occidentales de

résolution du différend à propos du statut kosovar. La deuxième section vise à analyser l'importance donnée à l'adhésion à l'UE et à l'ONU dans le contexte du dialogue politique mené par l'UE en 2012 et 2013, et examine les développements pertinents qui ont suivi la signature de l'accord d'avril 2013. La troisième section se consacre au rôle qu'ont joué les aspirations d'adhésion à l'UE et l'ONU du Kosovo au cours de la nouvelle phase de dialogue jusqu'à présent. La section finale tire des conclusions générales et présente de potentielles solutions pour le progrès de l'adhésion du Kosovo à l'UE et à l'ONU, dans le cadre d'un futur accord, final et global, sur une normalisation complète des relations entre le Kosovo et la Serbie, à la fois d'un point de vue international et du point de vue de Pristina.

5 Suivi par l'invasion de l'Irak par les Etats-Unis, l'annexion russe de la Crimée et la guerre de Syrie.

L'ACCÈS BLOQUÉ DU KOSOVO À L'ADHÉSION À L'UE ET À L'ONU

Avant la déclaration d'indépendance du Kosovo, la question de son adhésion à l'ONU n'avait pas été une priorité ; au lieu de cela, l'accent avait été mis sur l'adhésion à d'autres organisations internationales.

Le Président finlandais Martti Ahtisaari, agissant en tant que médiateur de l'ONU durant les pourparlers concernant le statut du Kosovo en 2006-2007, avait mis l'accent sur la situation à travers un communiqué en 2008 :

“Ils [le Kosovo] ont besoin de rejoindre les institutions financières internationales telles que le FMI. L'ONU pourra venir ensuite, ce n'est pas si important si certains pays posent un problème.”⁶

Pour le Kosovo, le plus grand obstacle pratique à l'adhésion à l'ONU est la position des membres permanents du Conseil de Sécurité que sont la Russie et la Chine, dont le droit de veto leur permettrait

d'empêcher l'adhésion, même dans le cas (hypothétique) où tous les autres membres de l'ONU voteraient en faveur de l'entrée du Kosovo en Assemblée Générale. Des deux, la Russie est perçue comme le problème majeur. Moscou s'est publiquement opposée à l'indépendance du Kosovo de manière constante et déterminée. En 2008, cette opposition a empêché l'accord du Conseil de Sécurité sur la proposition du plan Ahtisaari pour un règlement définitif du différend avec la Serbie concernant le statut du Kosovo. Comme l'a expliqué Ahtisaari en 2008 :

“Le comportement [russe] au sein du Conseil de Sécurité a empêché l'accord du Conseil et cela a sapé ... le rôle du Conseil de Sécurité.”⁷

Le processus de négociation dit de la Troïka⁸, mené par les Etats-Unis, la Russie et l'UE, qui a débuté dès l'échec des négociations d'Ahtisaari à Vienne, a re-

6 Pas de retour en arrière concernant le Kosovo, dit Ahtisaari », Reuters, 7 mars 2008, disponible ici : <https://www.reuters.com/article/us-serbia-kosovo-ahtisaari-interview-idUSL0749209020080307>.

7 Ibid.

8 Concernant les négociations de la Troïka, voir : Bodo Weber/Agron Bajrami, Le Cadre Initial du Dialogue Politique, une note d'orientation de DPC-KFOS, Berlin-Pristina, mai 2018. Disponible ici : <http://www.democratizationpolicy.org/summary/the-original-framework-of-the-political-dialogue/>

connu la nécessité d'une solution convenue, principalement parce que cela éliminerait les obstacles à l'adhésion du Kosovo aux organisations internationales telles que l'ONU et l'UE. Théoriquement, une solution convenue aurait ouvert les portes de l'ONU au Kosovo.⁹ Cependant, les négociations ont échoué pour les mêmes raisons que pour le plan Ahtisaari, soit la position russe et serbe.

À l'arrière-plan de l'échec d'Ahtisaari et de la Troïka, la majorité des pays occidentaux ont conclu qu'une reconnaissance formelle de la perte du Kosovo par la Serbie était la seule solution viable et potentiellement durable au conflit à long terme autour du statut. Ce consensus a donné lieu à la déclaration d'indépendance du Kosovo en 2008, coordonnée avec les États-Unis et les États membres les plus importants de l'UE, incluant l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie (« le Quintet »). La déclaration a également suscité une résistance prévisible de la part des deux membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU (la Russie et la Chine) et, de manière moins prévisible, de la part de cinq des 27 membres de l'Union Européenne de l'époque - ce qui a eu pour conséquence de bloquer l'accès de la République du Kosovo à l'adhésion à l'ONU et l'UE.¹⁰

La Cour Internationale de Justice (CIJ) a estimé en 2010 dans un avis que la déclaration d'indépendance du Kosovo n'avait pas violé le droit international. La Cour a également évalué qu'en principe, le contenu de la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité n'empêchait pas la déclaration d'indépendance du Kosovo. À Pristina, il y avait bon espoir qu'immédiatement après l'avis de la CIJ, les membres-clé du Conseil de Sécurité de l'ONU et de l'UE allaient abandonner leur position de

non reconnaissance. Cependant, un tel repositionnement n'a pas suivi.¹¹

Les positions de la Russie et de la Chine, mais particulièrement celle de la Russie, bloquent les perspectives kosovares d'adhésion à l'ONU. Concernant la Chine, les diplomates occidentaux pensaient, en 2008, que Pékin était prête à s'abstenir de voter sur toutes les résolutions qui autoriserait l'entrée du Kosovo à l'ONU.¹² La position rigide de la Russie fut décisive. À propos du Kosovo, la Russie a justifié sa politique en arguant du respect strict du droit international, alors qu'en d'autres circonstances¹³ - - telles que son annexion de la Crimée en 2014 - elle n'a pas tenue compte ces mêmes principes du droit international. Jusqu'à 2014, Moscou a insisté sur le fait que l'intervention occidentale et la déclaration d'indépendance soutenue par l'Occident constituaient des violations du droit international. Malgré cela, Moscou a cité le « précédent kosovar » comme justification de son annexion de la Crimée.¹⁴ Ironiquement, la Serbie comme la Russie ont depuis prétendu que cette référence n'avait jamais eu lieu, à cause du tort qu'elle a causé à la position des deux pays par rapport à l'indépendance du Kosovo.

Mis à part le veto litigieux au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU, les dirigeants à Pristina ont continuellement fait pression pour leur reconnaissance par davantage d'États. Le nombre de pays ayant reconnu l'indépendance du Kosovo a parfois causé des conflits avec le gouvernement serbe. Alors que le Ministre des Affaires Étrangères du Kosovo, Behgjet Pacolli, a préconisé plus de reconnaissances à l'échelle internationale, le Ministre des Affaires Étrangères serbe, Ivica Dacic, a poursuivi son travail de lobbying auprès de certains pays afin qu'ils retirent leur reconnaissance du Kosovo.¹⁵

9 Discussion anonyme avec un ancien membre de l'équipe de négociation du Kosovo, Pristina, juin 2018.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Conversation anonyme avec plusieurs diplomates à Pristina, mai-juin 2018.

13 <https://www.economist.com/leaders/2008/08/28/south-ossetia-is-not-kosovo>

14 *Crimea is not Kosovo: Seven Arguments against a False Comparison*, une note orientation du Group for Legal and Political Studies (GLPS), Pristina, mars 2016: Disponible ici: <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2016/11/Crimea-is-not-Kosovo-Seven-Arguments-against-a-False-Comparison.pdf>

15 Le nombre exact de pays ayant reconnu l'indépendance du Kosovo est source de débat même au sein du Kosovo : "Konfuzion rreth numrit, sa shtete e kanë njohur Kosovën?," *telegrafi.com*, 8 novembre 2017, disponible ici: <https://telegrafi.com/konfuzion-rreth-numrit-sa-shtete-e-kanen>

LES PERSPECTIVES D'ADHÉSION À L'UE ET À L'ONU DANS LE DIALOGUE POLITIQUE

Les principaux acteurs responsables du dialogue politique entre le Kosovo et la Serbie – l'UE et les Etats-Unis - ont défini les objectifs finaux du cadre de dialogue au début du processus.¹⁶ En plus de l'intégrité territoriale et la souveraineté du Kosovo, ainsi que les garanties institutionnelles de conditions de vie normale pour les Serbes du Kosovo (garanties qui incluent des droits pour les minorités), l'exercice complet de la personnalité juridique internationale du Kosovo a également été inclus. Cela implique l'adhésion à toutes les institutions régionales et internationales appropriées, avec une priorité pour l'UE et l'ONU. L'approche de l'UE quant au processus de dialogue a été explicitée par la Chancelière allemande Angela Merkel, quand elle s'est emparée du leadership européen au sujet du différend concernant le statut du Kosovo durant l'été 2011. Cette approche a ouvertement lié les aspirations d'adhé-

sion à l'UE de la Serbie à la condition que Belgrade accepte la réalité d'un Kosovo indépendant. Par conséquent, pendant les premières années du dialogue, l'accent était placé sur les perspectives d'adhésion du Kosovo à l'UE.

Ainsi, lors de l'accord d'avril 2013, les Premiers Ministres du Kosovo et de la Serbie s'étaient mis d'accord que:

“... aucune partie ne bloquera, ou n'encouragera à bloquer le progrès de l'autre partie dans leur chemins respectifs vers l'UE.”¹⁷

Un allié proche de la Chancelière Merkel au Bundestag, le député Andreas Schockenhoff, a été d'une aide précieuse dans la rédaction du plan en sept points relatif aux conditions posées à la Serbie en

njohur-kosoven/.

16 Concernant le cadre initial du dialogue politique, voir : Weber/Bajrami, *Le Cadre Initial du Dialogue Politique*.

17 *Premier accord sur la gouvernance de la normalisation des relations*, Bruxelles, 19 avril 2013. Disponible ici : <http://www.rts.rs/upload/storyBox-FileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>.

vue d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'UE.¹⁸ Le but de l'adhésion du Kosovo à l'UE a été rendu encore plus explicite au travers de ce plan. Le point numéro 7 a esquissé un accord juridiquement contraignant entre le Kosovo et la Serbie concernant la normalisation de leurs relations,

“avec l'espoir que la Serbie et le Kosovo, en tant qu'États membres à part entière selon les traités de l'UE, puissent être en mesure d'exercer leurs droits et remplir leurs obligations indépendamment et conjointement...”¹⁹

Les deux dispositions, celle concernant le soutien mutuel au cours du chemin vers l'UE et également le point numéro 7 du Plan Schockenhoff - ce dernier presque mot pour mot - se sont retrouvés dans le Cadre des Négociations d'Adhésion de la Serbie de l'UE de janvier 2014.²⁰ Pourtant, l'engagement du Kosovo et de la Serbie envers l'accord d'avril 2013 n'était pas juridiquement contraignant. Dans ce contexte, dans leur document officieux d'automne 2013 à propos du Cadre des Négociations d'Adhésion de la Serbie de l'UE²¹, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont insisté sur :

“Un mécanisme inébranlable et contraignant pour empêcher autant le Kosovo ou la Serbie de bloquer le chemin d'accès à l'UE de l'autre (prenant probablement la forme juridique du traité d'adhésion de la Serbie). Ceci devra être défini dans le cadre de la discussion des critères de clôture du Chapitre 35.”

Le communiqué n'a que superficiellement abordé

la seule garantie potentielle empêchant Belgrade de bloquer l'adhésion du Kosovo à l'UE (en supposant l'entrée préalable de la Serbie) : la suspension du droit de vote de la Serbie, en tant que membre de l'UE, au regard de l'adhésion du Kosovo à l'UE dans le futur traité d'adhésion entre l'UE et la Serbie.

Pristina a également souligné l'importance du dialogue pour les perspectives d'adhésion à l'UE du Kosovo. Dans sa résolution de mars 2011, l'Assemblée du Kosovo a mis l'accent sur « l'accélération vers l'intégration européenne et euro-atlantique », ²² et dans la résolution d'octobre 2012, le Parlement a identifié le dialogue politique comme un moyen « de faire avancer l'agenda européen des deux États [le Kosovo et la Serbie]... »²³

L'approche graduelle de l'UE face au dialogue politique a permis la progression des perspectives européennes du Kosovo, comme lorsque l'Union a conclu un Accord de Stabilisation et d'Association (ASA) avec le Kosovo en octobre 2015. La nature évolutive du processus a été reflétée au travers de la forme juridique de l'accord. Pour la première fois, l'UE a approuvé l'ASA en tant qu'accord signé par « l'UE », soit un accord seulement entre le Kosovo et l'UE, et n'incluant pas les États membres de l'UE individuellement. Le Kosovo n'a pas été référencé par son nom officiel (la République du Kosovo) dans l'accord, mais seulement par « le Kosovo », suivi par une note de bas de page déclarant la position neutre de l'UE envers le statut du Kosovo. L'UE a ainsi réussi à contourner le problème des cinq pays ne reconnaissant pas le Kosovo parmi ses membres, facilitant de cette manière le progrès de celui-ci dans

18 Le plan, rédigé et porté par plusieurs parlementaires du parti au pouvoir CDU-CSU, a plus tard été connu sous le nom du Plan Schockenhoff.

19 Andreas Schockenhoff, “Expectations concerning Serbia with regard to the start of accession negotiations”, 13 septembre 2012.

20 *Cadre de Négociation. POSITION GÉNÉRALE DE L'UE. Réunion ministérielle ouvrant la Conférence Intergouvernementale sur l'Adhésion, Point numéro 12 et 19, 9 janvier 2014. Disponible ici : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>*

21 Le document officieux a eu un impact significatif sur la version finale du Cadre de Négociation.

22 Assemblée de la République du Kosovo, *Résolution pour le Dialogue entre la République du Kosovo et la République de Serbie*, Pristina, 10 mars 2011.

23 Assemblée de la République du Kosovo, *Résolution sur la Normalisation des relations entre la République du Kosovo et la République de Serbie*, Pristina, 18 octobre 2012.

son chemin vers l'intégration de l'UE.²⁴

De plus, le dialogue politique a davantage facilité la participation du Kosovo dans les forums régionaux (sans que le Kosovo soit représenté sous son nom officiel, mais simplement en tant que « Kosovo », avec une mention comme quoi la participation du Kosovo ne porte pas préjudice à son statut final). La participation du Kosovo avait été obtenue dans le cadre du dialogue technique précédent, mais avait été en pratique bloquée dans son ensemble par Belgrade.

Contrairement aux perspectives d'adhésion à l'UE du Kosovo, la question d'un siège au sein de l'ONU est restée beaucoup plus incertaine au cours du dialogue. Comme expliqué par un représentant du gouvernement impliqué dans les phases initiales du dialogue, la position allemande (et celle de ses alliés occidentaux) supposait qu'à un moment donné durant le processus du dialogue politique, le Kosovo devrait parvenir à obtenir son adhésion à l'ONU. Mais Angela Merkel et sa Chancellerie n'ont pas explicitement communiqué cette disposition à Belgrade.²⁵ Durant une conférence de presse de septembre 2012 à Belgrade, les membres du groupe Schockenhoff sont restés vagues quant à la question de l'adhésion du Kosovo à l'ONU. Comme l'a expliqué un membre du groupe, compte tenu de la teneur émotionnelle et politique de la question onusienne, une approche « en douceur » a été adoptée afin d'éviter toute controverse qui aurait pour effet de prendre le dessus sur les principaux objectifs du dialogue.²⁶ Malgré cela, l'inclusion de la question de l'entrée du Kosovo à l'ONU dans le cadre initial du dialogue n'est pas passée inaperçue parmi

les parties négociantes. Réagissant à la déclaration du Premier Ministre kosovar d'alors Hashim Thaçi, soutenant que le but du dialogue était d'obtenir un siège aux Nations Unies pour le Kosovo, son homologue serbe de l'époque, Ivica Dačić a noté :

« Si nous sommes d'accord, tout est possible. Nous ne nous en écarterons pas et nous recherchons un accord global, mais pour qu'il l'obtienne, il doit aussi donner quelque chose. Ce compromis doit satisfaire les deux parties. »²⁷

Malgré les progrès initiaux du Kosovo dans sa voie vers l'intégration européenne, le dialogue politique a graduellement, depuis 2014, commencé à faire fausse route à cause de sa faiblesse principale - son absence de stratégie sur le long terme. Avec le temps, l'absence de plan qui aurait défini les étapes nécessaires au Kosovo pour accéder aux organisations internationales signifiait que la question de l'adhésion à l'UE et l'ONU avait été reléguée au second plan. Suivant la signature de l'accord d'avril 2013, quelques signes initiaux indiquaient que les cinq États membres de l'UE ne reconnaissant pas le Kosovo réfléchissaient à adoucir leur position. Mais l'espoir qu'au moins quelques-uns d'entre eux reconnaissent le Kosovo s'est finalement effondré.²⁸

En parallèle, la Serbie continuait à faire pression contre l'adhésion du Kosovo aux organisations internationales, plus particulièrement celles du groupe de l'ONU. A Pristina, où l'on s'attendait à ce que le dialogue politique amène « un certain degré de changement au moins chez quelques-uns des cinq États ne reconnaissant pas le Kosovo, »²⁹ Brux-

24 Voir P. van Elsuwege, « Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement Between the EU and Kosovo » 22 *European Foreign Affairs Review* (2017) 3, pp.393 ff.

25 Interview avec un membre du gouvernement allemand engagé dans le dialogue politique en 2011-2013, Berlin, juin 2018.

26 Interview avec un membre de l'ancien groupe Schockenhoff, Berlin, mai 2018.

27 « Dačić: Ne nudimo Kosovu mesto u UN, » *Mondo.rs*, 15 janvier 2013, disponible ici : <http://mondo.rs/a274935/Info/Srbija/Dacic-Ne-nudimo-Kosovu-mesto-u-UN.html>.

28 James Ker-Lindsay/Ioannis Armakolas (Eds.), *Lack of Engagement? Surveying the Spectrum of EU Member State Policies Towards Kosovo*, KFOS, Pristina, décembre 2017. Disponible ici : <http://kfos.org/wp-content/uploads/2017/12/Lack-of-Engagement.-Surveying-the-EU-Member-State-Policies-towards-Kosovo-ENG-01.pdf>.

29 *Ibid.*

elles était de plus en plus perçue comme « complètement inactive » dans son rôle consistant à essayer d'obtenir du changement positif quant à la position des cinq États membres de l'UE ne reconnaissant pas le Kosovo. Les dirigeants kosovars pensaient que l'UE « n'exerçait pas assez de pression » sur la Serbie pour que celle-ci arrête son propre lobbying contre les efforts déployés par le Kosovo pour promouvoir sa reconnaissance à l'international.³⁰ Les cas les plus notables de pression serbe furent à propos des candidatures kosovares à l'UNESCO, à Interpol, mais également au Comité International Olympique (CIO), à la FIFA et à l'UEFA.³¹

Le mécontentement grandissant des représentants kosovars par rapport au dialogue et l'UE se transformait en impatience. Le gouvernement avait, plusieurs fois, tenté unilatéralement d'accéder à ces organisations internationales, sans succès. Belgrade avait renchéri avec des pressions plus intenses. L'échec de la tentative d'adhésion à l'UNESCO en 2015 en est une illustration.

L'adhésion du Kosovo à l'institution culturelle des Nations Unies aurait représenté une étape supplémentaire dans sa tentative de reconnaissance internationale complète.³² Le Kosovo a postulé à l'adhésion à l'UNESCO, malgré les avertissements de plusieurs diplomates occidentaux basés à Pristina que leurs gouvernements trouvaient cette action prématurée et qu'ils ne soutiendraient donc pas activement le Kosovo dans sa démarche.³³ Cette proposition de candidature a échoué par 3 votes. 92 États ont voté pour, 50 contre, et des douzaines se sont abstenus³⁴. A cause du caractère unilatéral de



... aucune partie ne bloquera, ou n'encouragera à bloquer le progrès de l'autre partie dans leur chemins respectifs vers l'UE.”

L'ACCORD D'AVRIL 2013

la candidature du Kosovo, ses soutiens occidentaux n'ont pu commencer à faire pression pour soutenir sa candidature à l'UNESCO que très tardivement, et ce avec réticence. Ceci a très probablement fait échouer la candidature du Kosovo.³⁵ De plus, l'équipe kosovare avait sous-estimé la nécessité de collaborer avec tous les pays ayant le droit de vote au sein de l'UNESCO, prenant pour acquis le vote de quelques pays ayant reconnu l'indépendance du Kosovo. Ces États, tels que le Japon et la Pologne, se sont finalement abstenus de voter sur la candidature kosovare à l'UNESCO.³⁶ Deux ans plus tard, craignant un autre échec, le Kosovo retirait sa candidature pour rejoindre l'UNESCO. Dans un communiqué officiel, le Ministre des Affaires Étrangères déclara que le retrait de la candidature avait été décidé en coordination avec les États-Unis et l'UE.³⁷

Parallèlement à ce processus, les Ministères des Affaires Étrangères à Pristina et Belgrade ont continué à rivaliser à propos de la reconnaissance du Kosovo par d'autres États membres des Nations Unies.

30 Discussion privée avec un ancien membre de l'équipe de dialogue du Kosovo, mai 2018.

31 Le Kosovo n'a pas réussi à rejoindre l'UNESCO et Interpol, mais a réussi à rejoindre le CIO, la FIFA et l'UEFA.

32 <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/09/kosovo-fails-in-unesco-membership-bid>.

33 Discussion privée avec des diplomates de deux pays occidentaux, mai-juin 2018.

34 Le règlement de l'UNESCO requérait le vote de deux-tiers des 142 membres, soit 95 membres, pour soutenir la candidature du Kosovo.

35 Interviews avec des diplomates occidentaux, 2015

36 Ibid.

37 “Kosovo gives up bid to join UNESCO”, Gazeta Express, 4 octobre 2017. Disponible ici: <http://www.gazetaexpress.com/en/news/kosovo-gives-up-bid-to-join-unesco-173051/>.

L'ADHÉSION À L'UE ET L'ONU DANS LE CONTEXTE D'UN ACCORD FINAL ET GLOBAL

L'annonce de Bruxelles concernant le début d'une "nouvelle phase" du dialogue politique en juillet 2017 a mis la priorité sur des négociations menant à un accord final et global sur la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo, et a ainsi de nouveau placé la question de la personnalité juridique internationale du Kosovo et son adhésion à l'UE et l'ONU au premier plan des débats politiques.

Au Kosovo, la question irrésolue d'un siège à l'ONU a été soulevée par plusieurs dirigeants. Le vice-Premier Ministre, Enver Hoxhaj, par exemple, a commenté les négociations à venir, en déclarant :

“Nous espérons conclure le dialogue avec un accord juridiquement contraignant, avec une reconnaissance mutuelle et une admission au sein des Nations Unies, selon un calendrier d'environ deux ans.”³⁸

Durant la longue période d'intérim entre l'annonce de juillet 2017 et les négociations à venir, Belgrade s'est engagée dans d'intensives acrobaties politiques à domicile et à l'étranger. Cela a nécessité de faire pression sur des dirigeants politiques occidentaux pour obtenir des "solutions" politiques sortant des limites strictes définies par le cadre initial du dialogue politique.³⁹ La Serbie a effectué un revirement significatif de son discours politique relatif au Kosovo dans la période qui a suivi la signature de l'accord d'avril 2013. Dans ce cadre, les dirigeants de l'État serbe ont durci leur position concernant l'adhésion du Kosovo aux principales organisations internationales, telles que l'ONU. En janvier 2018, le Ministre des Affaires Étrangères Dačić a décrit l'adhésion du Kosovo aux Nations Unies comme étant un rêve, en déclarant :

“Cela serait bien qu'une solution durable puisse être trouvée. Mais en Occident, quand ils parlent d'une solution pour le Kosovo, ils pensent principalement

38 “[EWB Interview] Hoxhaj: Kosovo expects mutual recognition and admission to UN,” europeanwesternbalkans.com, 20 mars 2018. Disponible ici : <https://europeanwesternbalkans.com/2018/03/20/ewb-interview-hoxhaj-kosovo-expects-mutual-recognition-admission-un/>.

39 Weber/Bajrami, *Le Cadre Initial du Dialogue Politique*

à ce que nous acceptions la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, et c'est un conte de fées. Que la Serbie reconnaisse le Kosovo, que le Kosovo obtienne un siège à l'ONU, et que nous suggérions à la Russie de voter en faveur de celui-ci, alors ce n'est plus un conte de fées, c'est un mirage. Cela n'arrivera pas.⁴⁰

Au cours d'un retournement similaire amorcé après juillet 2017, le Président serbe Aleksandar Vučić a suggéré un "compromis" prenant la forme d'une division ethno-territoriale, qui permettrait à la Serbie de soutenir la candidature du Kosovo aux Nations Unies, en échange de quoi le Kosovo renoncerait à son insistance sur son intégrité territoriale :

“Je ne vois pas comment Pristina pourrait entrer aux Nations Unies sans un compromis complet, sérieux et difficile sur lequel ils devront s'accorder avec Belgrade, pour que Belgrade autorise cela.”⁴¹

La confrontation, à propos de la reconnaissance du Kosovo, entre l'actuel Ministre des Affaires Étrangères du Kosovo, Behgjet Pacolli, et son homologue serbe Ivica Dačić, est montée d'un cran en 2018, avec les pressions exercées par Dačić sur des pays en voie de développement ayant déjà reconnu le Kosovo pour qu'ils inversent leur décision.⁴²

Dans le contexte d'incertitude entourant la nouvelle phase du dialogue, l'un des cinq États membres de l'UE ne reconnaissant pas le Kosovo, l'Espagne, s'est,

en 2018, éloignée de sa précédente approbation de la politique de dialogue de l'UE.⁴³ Ce changement semble être motivé par les tensions domestiques croissantes relatives aux velléités d'indépendance de la Catalogne. L'Espagne a tenté de s'abstenir de tout rôle proactif dans l'élargissement de l'UE vers les Balkans occidentaux, mais dès janvier 2018, a commencé à assumer une position plus active quant aux questions concernant le Kosovo. En janvier, le gouvernement du Premier Ministre Mariano Rajoy a réagi aux ébauches divulguées de la stratégie de la Commission Européenne concernant les Balkans occidentaux. Au cours de la phase de finalisation de la stratégie de la Commission, Madrid a fait parvenir un document officiel à la CE. Ce document communiquait le refus espagnol de l'utilisation du terme "Western Balkan Six (WB6)" et de toute mention des perspectives d'adhésion du Kosovo dans l'ébauche de la stratégie. Dans le document, le Ministre des Affaires Étrangères espagnol soutenait que :

“Le concept des 'WB6' ne rentre pas dans la dynamique de l'élargissement. Le Kosovo ne fait pas partie du processus d'élargissement et dispose de son propre cadre particulier.”⁴⁴

En mai, Rajoy a refusé de participer au sommet UE-Balkans occidentaux se déroulant à Sofia, car une invitation avait été adressée au Président kosovar Hashim Thaçi, ainsi qu'aux autres chefs d'Etat des Balkans occidentaux.⁴⁵

40 “Recognition fairytale, UN membership mirage” - FM on Kosovo,” B92.net, 23 janvier 2018. Disponible ici : https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=01&dd=23&nav_id=103325.

41 <http://rs.n1info.com/a365481/Vesti/Vesti/Vucic-o-Kosovu-i-proglasenju-nezavisnosti.html>

42 “Liberia annuls letter of recognition of Kosovo,” B92.net, 20 juin 2018. Disponible ici : https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=06&dd=20&nav_id=104444.

43 Ce changement s'est produit sous le gouvernement conservateur mené par le Premier Ministre Mariano Rajoy. Le gouvernement de Rajoy a été renversé par une motion de censure le 1er juin 2018, laissant place à un gouvernement minoritaire mené par le dirigeant socialiste Pedro Sánchez.

44 “Spain tells EU to cut Kosovo from enlargement plan”, euobserver.com, 30 janvier 2018, disponible ici : <https://euobserver.com/enlargement/140771>.

45 “Spanish PM decides to snub EU-Balkans summit over Kosovo,” B92.net, 15 mai 2018. Disponible ici : https://www.b92.net/eng/news/world.php?yyyy=2018&mm=05&dd=15&nav_id=104161.

04 CONCLUSIONS

Compte tenu de ces développements depuis l'annonce d'une nouvelle phase du dialogue politique, et afin que l'UE (avec le soutien des États-Unis) puisse entamer des négociations significatives à Bruxelles avec la Serbie et le Kosovo au sujet d'un accord global, une reconfiguration préalable et profonde⁴⁶, est nécessaire. Cela concerne spécifiquement l'exercice total de la personnalité juridique internationale du Kosovo. Les capitales européennes devront rappeler à la Serbie qu'en encourageant les cinq États membres de l'UE ne reconnaissant pas le Kosovo à bloquer les aspirations européennes de ce dernier, elle va à l'encontre de ses obligations découlant de l'accord d'avril 2013 et du Cadre des négociations d'adhésion. Une telle reconfiguration nécessitera également de faire comprendre à Belgrade que même si la question d'un siège à l'ONU pour le Kosovo n'avait pas été explicitée à la Serbie, cela n'en signifie pas moins que c'est l'un des objectifs du cadre initial du dialogue politique.

L'adhésion à ces deux organisations ne se matérialisera seulement que si les pays ne reconnaissant pas le Kosovo changent leur position sur ce point. Réciproquement, un tel changement de position dépendra grandement du changement de la position serbe de ne pas reconnaître le Kosovo en tant qu'État indépendant. Dans ce contexte, et compte tenu de la tendance serbe à faire pression sur les États ne reconnaissant pas le Kosovo, Belgrade devra être tenue pour responsable afin que les États ne reconnaissant pas le Kosovo au sein de l'UE et le Conseil de Sécurité puisse changer leur position à son égard. D'un point de vue international et kosovar, il est difficile d'imaginer de quelle manière la Serbie pourrait convaincre les pays ne reconnaissant pas le Kosovo, sans elle-même complètement et formellement le reconnaître en premier.⁴⁷

Tout accord final et global entre la Serbie et le Kosovo requiert ainsi de robustes garanties ju-

46 Concernant une reconfiguration préalable, voir Bodo Weber/Agron Bajrami, *Le Cadre Initial du Dialogue Politique*

47 Rreth çështjes së njohjes së Kosovës nga Serbia, shih: Bodo Weber/Agron Bajrami, *Njohja e realitetit? Çështja e njohjes së Kosovës nga Serbia*, DPC-KFOS shënim politikash, Berlin-Prishtinë, qershor 2018.

ridiques et politiques de la part de la Serbie, garantissant l'inversement de sa position et de ses efforts pour contrecarrer l'adhésion du Kosovo.

Pour un impact significatif, les conditions incluses dans le futur accord devront explicitement empêcher la Serbie de bloquer la candidature du Kosovo à l'UE. Cette condition devrait inclure des mécanismes pour imposer à la Serbie de radicalement changer de position de façon notable. Si la Serbie est prête à signer - et à subséquemment appliquer de manière consistante - un accord respectant les limites fixées par le cadre initial du dialogue politique, il est de son intérêt propre que les aspirations à la fois du Kosovo et de la Serbie cessent d'être bloquées par certains des États membres existants. Des conditions devront donc être mises en place pour s'assurer que la Serbie encourage activement la reconnaissance du Kosovo, en changeant sa rhétorique à destination des cinq États ne le reconnaissant pas. Ces conditions devront être divisées entre des activités diplomatiques quantifiables, et un changement du discours public autour de la question de la reconnaissance internationale du Kosovo par les plus hauts dirigeants de la Serbie. Compte tenu des précédentes tentatives serbes de tester les limites, les conditions devront définir des critères d'évaluation vérifiables qui ne laissent aucune marge d'ambiguïté. Les conditions formeraient une part importante du plan de mise en œuvre de l'accord qui, pour être plus efficace, devra être intégré en tant que nouvelle série de critères dans le Chapitre 35 des négociations d'adhésion entre l'UE et la Serbie. Cette condition dépend de l'utilisation de l'entrée de la Serbie au sein de l'UE comme un outil de négociation. La Serbie ne devrait pas être autorisée à rejoindre l'UE avant que les cinq États n'ayant pas reconnu le Kosovo le fassent.

Néanmoins, il est probable que la Serbie accède à l'UE avant le Kosovo, il n'existe donc actuellement aucune garantie contre un changement de position de Belgrade, qui, une fois membre de l'UE, pourrait bloquer ainsi le Kosovo. Il n'y a aucun moyen de garantir le fait que la Serbie ne bloquera pas le Kosovo, autre que ce qui avait été proposé en 2013 par l'Allemagne et le Royaume-Uni dans leur document officiel relatif au cadre des négociations d'adhésion : qu'un futur traité d'adhésion entre l'UE et la Serbie puisse inclure une clause obligeant la Serbie à voter en faveur de la candidature du Kosovo à l'UE. En substance, cela revient à la suspension du droit de vote de la Serbie d'opposer un veto à la candidature du Kosovo en tant qu'État membre de l'UE.

La Serbie a pu compter sur le soutien de la Russie dans son rejet d'un Kosovo indépendant. Les relations entre l'Occident et la Russie se sont détériorées de façon continue dans la décennie qui a suivi la déclaration d'indépendance du Kosovo, plus particulièrement depuis l'annexion de la Crimée. Cela va certainement compliquer la voie de la Serbie vers l'adhésion. Mais cela rend la question de la personnalité juridique internationale du Kosovo d'autant plus cruciale, au regard de son adhésion aux Nations Unies.

Un renversement de la position serbe sur l'indépendance du Kosovo, afin que la Russie et la Chine fassent de même, exige un plan d'attaque aux résultats quantifiables. Il s'agirait donc logiquement de commencer par demander aux diplomates serbes de s'entretenir avec ces pays d'Amérique Latine, d'Afrique et d'ailleurs, avec lesquels ils ont eue des discussions depuis 2008, leur communiquer le changement de politique de Belgrade et de préconiser la reconnaissance du Kosovo. Il n'y a pas de garantie quant au fait que les deux membres permanents du Conseil

de Sécurité, la Chine, et plus particulièrement la Russie, changeront leur position concernant le Kosovo, même si la Serbie le leur demande. Néanmoins, doivent être incluses dans l'accord final et global des dispositions obligeant Belgrade à s'entrettenir avec Moscou d'une façon vérifiable et à faire pression pour une reconnaissance russe du Kosovo - même si de telles actions n'ont pour résultat que de montrer au public serbe, au Kosovo et à l'Occident que Belgrade ne dispose que d'une influence limitée sur Moscou, et que les intérêts serbes et russes ne s'entrecroisent pas vraiment.

Dans un avenir proche, les importantes étapes intermédiaires dans la mise en œuvre du plan devraient définir les progrès du Kosovo dans son parcours vers l'adhésion aux institutions internationales telles que, entre autres, l'UNESCO, le Conseil de l'Europe ou Interpol.



La Serbie a pu compter sur le soutien de la Russie dans son rejet d'un Kosovo indépendant. Les relations entre l'Occident et la Russie se sont détériorées de façon continue dans la décennie qui a suivi la déclaration d'indépendance du Kosovo, plus particulièrement depuis l'annexion de la Crimée

