
Etablir l'état de droit au Kosovo

Succès et échecs des Nations unies

Jean-Christian CADY

Novembre 2011



**Centre
des études de sécurité**

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-86592-965-8

© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

Toute demande d'information, de reproduction ou de diffusion peut être adressée à publications@ifri.org

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

« Focus stratégique »

Les questions de sécurité exigent désormais une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection « **Focus stratégique** », d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du Centre des études de sécurité de l'Ifrri et des experts extérieurs, « **Focus stratégique** » fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

L'auteur

Diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Paris, Jean-Christian Cady est ancien élève de l'ENA. Après une carrière dans le corps préfectoral, il a été, de décembre 1999 à juin 2001, représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU au Timor Oriental, chargé de la gouvernance et de l'administration publique, avec le grade de sous-secrétaire général de l'ONU. D'août 2001 à décembre 2004, toujours avec le même grade onusien, il a été chef du pilier police et justice au sein de la Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Il a terminé sa carrière comme chef du service de coopération internationale de police au ministère de l'intérieur de 2005 à 2008.

Le comité de rédaction

Rédacteur en chef : Etienne de Durand

Rédacteur en chef adjoint : Elie Tenenbaum

Assistante d'édition : Alexandra Vickery

Comment citer cet article

Jean-Christian Cady, « Etablir l'état de droit au Kosovo. Succès et échecs des Nations unies », *Focus stratégique*, n° 34, novembre 2011.

Sommaire

Acronymes	5
Introduction	7
Assurer la sécurité des personnes et des biens	13
Le monopole de la KFOR	13
La montée en puissance de la police internationale	17
Le transfert progressif mais limité à la police locale	18
Les insuffisances du KPS	21
Leçons des émeutes de 2004	23
Les personnes disparues	25
La lutte contre le crime organisé et la corruption	26
Créer un système judiciaire neutre	29
Le vide judiciaire et juridique	29
Le recours à des juges internationaux	31
L'organisation de la justice pénale	33
Les faiblesses du système judiciaire	34

Transitions inachevées	39
Le transfert aux autorités locales	39
Une indépendance sous protectorat	41
Conclusion	45
Références	47

Résumé

Créée le 10 juin 1999 par la Résolution 1244 du Conseil de sécurité, la MINUK avait pour objectif de refonder les institutions d'un pays dévasté par la guerre et d'établir une gouvernance démocratique. Dans le cadre de ce processus de *state-building*, la sécurité des personnes et des biens et l'existence d'un système judiciaire dans lequel la population a confiance étaient des critères essentiels. La communauté internationale n'est parvenue qu'imparfaitement à réaliser ces objectifs. Des difficultés locales, liées à la haine interethnique et à l'insécurité qui en découle, mais aussi des faiblesses inhérentes aux institutions internationales, ont représenté des obstacles majeurs à l'implantation d'une police locale et d'un système judiciaire respectueux des normes des Nations unies. Aujourd'hui, le soutien d'acteurs internationaux demeure nécessaire au fonctionnement du Kosovo, attestant de la fragilité de l'indépendance. Ce bilan de l'action de la MINUK démontre que les opérations de maintien de la paix peuvent atténuer les conflits sans pour autant en supprimer les causes.

* * *

Created on the 10th July 1999 by Security Council Resolution 1244, UNMIK was responsible for restructuring the institutions of a country devastated by war and establishing democratic governance. The security of people and goods and the existence of a legal system trusted by the population were two crucial prerequisites to the state-building process. The international community, however, only partially achieved these aims. Local difficulties, related to the hatred between ethnic communities and the resulting insecurity, as well as the international institutions' inherent weaknesses, have represented major obstacles to the implementation of a local police and a legal system abiding to the United Nations' norms. Today, international actors' support remains essential to the functioning of Kosovo, thereby confirming the fragility of its independence. This assessment of UNMIK's activities demonstrates that peacekeeping operations can diminish the intensity of conflicts without necessarily eliminating its causes.

Acronymes

ATNUTO	Administration Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CIU	Central Intelligence Unit
CIVPOL	Civilian Police
DDR	Désarmer, Démobiliser et Réintégrer
DOMP	Département des Opérations de Maintien de la Paix
EULEX	European Rule of Law Mission in Kosovo
ICMP	International Commission on Missing Persons
INPROL	International Network to Promote the Rule of Law
KCS	Kosovo Correctional Service
KFOR	NATO-led Kosovo Force
KJI	Kosovo Judicial Institute
KJC	Kosovo Judicial Council
KJPC	Kosovo Judicial and Prosecutorial Council
KOCB	Kosovo Organized Crime Bureau
KPC	Kosovo Protection Corps
KPS	Kosovo Police Service
LDK	Ligue Démocratique du Kosovo
MDU	Mouvement Démocratique Uni
MINUAD	Mission Hybride des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour
MINUCI	Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire
MINUK	Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MINUSTAH	Mission des Nations Unies de Stabilisation en Haïti
MONUSCO	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
MSU	Multinational Specialized Units

MUP	Ministarstvo Unustrahnju Poslova (Ministère de l'Intérieur serbe qui dirige l'action de la Police)
OMP	Opérations de Maintien de la Paix
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUCI	Opérations des Nations Unies en Côte d'Ivoire
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
TPIY	Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie
UNDP	United Nations Development Program
UNPOL	United Nations Police
PDK	Parti Démocratique du Kosovo
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RSSG	Représentant Spécial du Secrétaire Général
SPU	Special Police Units
UÇK	Ushtria Çlirimtare ë Kosovës (Armée de Libération du Kosovo)
USAID	United States Agency for International Development

Introduction

Plus de douze années après son lancement en juin 1999, la mission de maintien de la paix de l'ONU au Kosovo (MINUK) est toujours en place, même si l'engagement international a pris une forme différente depuis la déclaration d'indépendance du Kosovo en 2008. Nul ne voit la fin de cette mission, ni comment le Kosovo, nouvel Etat dont l'existence reste précaire et les ressources limitées, pourrait se passer de l'aide de la communauté internationale. De toutes les missions de maintien de la paix mises en place depuis 1948, la MINUK et l'ATNUTO¹ (Administration Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental) ont été les plus ambitieuses. A la différence de celles qui les ont précédées, ces missions n'ont pas eu seulement pour but de maintenir une paix chancelante entre deux ennemis, mais de bâtir les institutions d'un nouveau pays afin que celui-ci soit résolument engagé sur la voie de la démocratie et dispose d'un environnement sûr et stable pour ses habitants.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, jamais, dans l'histoire de l'ONU, les représentants spéciaux du Secrétaire général de l'ONU (RSSG)² n'ont été dotés de pouvoirs aussi vastes, tant dans le domaine exécutif et législatif que judiciaire, l'ensemble représentant un cadre qui aurait sans doute horrifié Montesquieu et n'a pas d'équivalent dans les démocraties, mais que l'urgence de la tâche à accomplir comme le peu de temps imparti justifiaient.

Au Timor comme au Kosovo, les missions de l'ONU avaient une ambition commune : établir une gouvernance démocratique. Pour y parvenir, encore fallait-il que la paix et la sécurité de ces territoires soient établies et que l'état de droit y soit fermement installé, conditions à leur tour dépendantes du cadre politique originel de l'intervention internationale. Or, de ce point de vue, l'implication onusienne au Kosovo a d'emblée souffert des ambiguïtés de son mandat comme de la présence sur place d'autres acteurs internationaux.

Une mission de maintien de la paix consiste d'abord en la mise en œuvre, sur le terrain, d'un mandat donné au Secrétaire général de l'ONU par le Conseil de sécurité. La clarté du mandat est donc un facteur essentiel de réussite. Or, ce mandat est souvent difficile à établir, car il y a

¹ Dominique Lecompte, « L'ONU, Pygmalion malhabile. La fragilité du *nation building* au Timor », *Focus stratégique*, n°26, novembre 2010.

² RSSG (Représentant spécial du Secrétaire général). C'est le titre que portent tous les chefs de mission de maintien de la paix de l'ONU.

rarement coïncidence de vues entre les différents membres du Conseil de sécurité. Si un consensus s'est établi pour amener le Timor oriental à l'indépendance, il n'en a pas été de même pour le Kosovo. La résolution 1244 du Conseil de sécurité du 10 juin 1999 créant la MINUK est le fruit d'un laborieux compromis : le statut futur du Kosovo n'y est pas précisé, et le mot indépendance jamais mentionné. La résolution parle seulement d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, termes dont le flou volontaire permettait d'éviter le veto de la Russie. Cette absence de but final clairement défini a handicapé la mission des Nations unies au Kosovo (MINUK) tout au long de son existence.

Outre le mandat, un autre facteur entre également en jeu : l'unicité ou la multiplicité des parties prenantes, ce qui au Kosovo renvoie d'abord aux deux organisations initialement en présence, l'ONU et l'OTAN. Après avoir lancé la campagne de frappes aériennes à la demande de ses membres, sans bénéficier d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU et donc avec une légitimité au mieux partielle, l'OTAN s'est vue confier le maintien de la paix et de la sécurité sur le territoire. Pour autant, l'ONU n'a pas coiffé l'OTAN dans la mission au Kosovo, puisque la résolution 1244, qui conférait *a posteriori* sa légitimité internationale à l'action de l'OTAN et à la présence de la KFOR (*Kosovo Force*), ne donnait aucunement autorité au RSSG, chef de la MINUK, sur le commandant de la KFOR. A ces deux acteurs initiaux se sont ajoutés l'Union européenne, chargée du développement économique, et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), responsable de la formation des policiers, des magistrats et des fonctionnaires, ainsi que de l'organisation des élections. Leurs représentants étaient sous l'autorité du RSSG.

En dépit de ce cadre insatisfaisant et contraint, le *state-building* au Kosovo doit, comme toute mission visant à administrer et à construire un Etat, être évalué en fonction de sa capacité à atteindre les quatre objectifs généraux qui suivent : assurer la sécurité des personnes et des biens ; créer un système judiciaire neutre, compétent, efficace auquel la population fait confiance ; promouvoir le développement du territoire aussi bien en matière économique que sur le plan de l'emploi et de la formation ; établir une gouvernance démocratique, responsable et non corrompue.

Les deux premières missions sont essentielles et constituent même une condition nécessaire à la réussite éventuelle des deux dernières. Si la sécurité des personnes et des biens et l'existence d'un système judiciaire générateur de confiance ne sont pas garanties, il est illusoire de songer au développement du territoire. C'est pourquoi cette étude se focalise sur ces deux critères fondamentaux de la sécurité et de la justice, autrement dit sur la mise en place des structures et mécanismes permettant d'assurer l'état de droit.

A cet égard, l'ambition de la Résolution 1244 était proprement immense : si toutes ses attentes avaient été remplies, le Kosovo serait devenu un territoire modèle dans les Balkans, fonctionnant selon des normes bien supérieures à celles de ses voisins immédiats. Pour atteindre cet objectif ambitieux, la communauté internationale s'est dotée de moyens

considérables. Tandis que l'OTAN a mis à la disposition de la KFOR 42 000 soldats, l'ONU, quant à elle, a déployé les effectifs les plus nombreux de toute son histoire, avec les 15 000 personnes du Pilier I (Police et Justice) de la MINUK³. Et pourtant, malgré d'importants moyens humains et financiers, malgré la taille réduite du Kosovo et son appartenance au continent européen, la communauté internationale n'est parvenue qu'à réaliser imparfaitement ses objectifs. Plus d'une décennie après, il faut désormais s'interroger sur les raisons de ce bilan en demi-teinte, et revenir sur les attentes peut-être excessives de la communauté internationale et de la population du Kosovo, comme sur les maladroites éventuelles de la MINUK – mais pouvait-on procéder autrement dans le contexte très particulier des Balkans ? – sans oublier les effets, sans doute délétères pour la mission, de la longue attente d'une décision politique quant au sort final du Kosovo. C'est pour répondre à ces questions que l'analyse s'attache aux étapes successives de l'établissement de l'état de droit au Kosovo, dans les domaines de la police et de la justice, en partant des conditions initiales et de la mise en place de la MINUK jusqu'au transfert progressif de responsabilité aux autorités locales, inachevé à ce jour.

³ En juillet 2003, le Pilier 1 (Police et Justice) rassemblait 15 076 personnes réparties comme suit : 9 263 employés locaux y compris 5 373 KPS et 375 juges et procureurs locaux rémunérés par le budget consolidé du Kosovo dont les ressources provenaient de droits de douane, 1 533 employés locaux de l'ONU, 4 018 policiers internationaux, et 262 personnels internationaux. MINUK, *Pillar 1, Police and Justice: Presentation Paper*, juillet 2003, p. 14, accessible à l'adresse : http://www.unmikonline.org/justice/documents/Pillar1_Report_Jul03.pdf

Assurer la sécurité des personnes et des biens

Lorsque la communauté internationale intervient au Kosovo en 1999, c'est pour mettre un terme au « nettoyage ethnique », établir la sécurité sur tout le territoire et permettre à toutes les communautés de cohabiter en paix. Le processus se déroule en trois étapes. Dans un premier temps, la KFOR établit son monopole sur la sécurité. Cette compétence est ensuite partagée avec la MINUK, la part de cette dernière s'accroissant avec le temps. Enfin, la MINUK transfère progressivement vers la police locale les missions de sécurité, ce transfert demeurant, à ce jour encore, incomplet.

Le monopole de la KFOR

La KFOR arrive en premier, déployée à la suite de l'accord militaire technique signé à Kumanovo (Macédoine) le 9 juin 1999 entre l'OTAN et les gouvernements des républiques yougoslave et serbe⁴. Au moment de leur départ, les forces serbes ouvrent les prisons et emmènent avec elles les détenus – certains de droit commun, mais pour la majorité d'entre eux des prisonniers politiques⁵. Le départ des forces militaires et de police, des fonctionnaires et des juges serbes engendre alors un vide sécuritaire et judiciaire sans précédent. Le Kosovo est livré à l'action de bandes armées incontrôlées qui multiplient les atrocités. C'est ce vide que, dans un premier temps, la KFOR a pour mission de combler, au fur et à mesure du retrait des forces serbes.

En septembre 1999, la KFOR atteint son effectif maximum de 48 000 soldats, issus de 39 pays, les 19 membres de l'OTAN fournissant environ 80% des effectifs. Sur le plan militaire, le Kosovo est partagé en cinq brigades multinationales. Chaque brigade dispose d'une nation cadre fournissant plus de la moitié des troupes et de quatre ou cinq autres pays fournissant le reste, le contingent russe étant réparti dans chaque brigade⁶.

⁴ L'article 1 de cet accord précise qu'en aucun cas les forces de la République fédérale de Yougoslavie ne doivent entrer, revenir ou rester au Kosovo. L'article 2, paragraphe 2 prévoit le retrait des forces yougoslaves et serbes par phases successives, la dernière phase s'achevant 11 jours après la signature de l'accord. Le même article indique que la campagne de bombardement de la Yougoslavie ne prend fin qu'après le retrait des troupes yougoslaves et serbes.

⁵ L'une des tâches de la MINUK en 2000 et 2001 fut de négocier, avec le gouvernement serbe, le retour des prisonniers kosovars détenus en Serbie pour des raisons politiques.

⁶ Le 12 juin 1999, au matin, une unité de 200 parachutistes russes venus de Bosnie, s'est déployée de manière inopinée sur l'aéroport de Pristina. Ulcérée que

La France est ainsi désignée nation cadre pour la brigade nord, en contact direct avec la Serbie et incluant la ville de Mitrovica ; les Etats-Unis reçoivent pour leur part le commandement de la brigade est, autour de Gnjilane ; l'Allemagne prend en charge la brigade sud, autour de Prizren ; l'Italie est nommée dans la zone ouest autour de Peć⁷ à la frontière avec l'Albanie ; enfin la Grande-Bretagne se saisit de la zone centre comprenant Priština, la capitale du Kosovo.

Les moyens logistiques importants de la KFOR lui permettent d'aider les organisations humanitaires à acheminer de la nourriture, des médicaments et de fournir des escortes pour la protection de mouvements de réfugiés ou de personnes déplacées. Au cours du mois de juillet 1999, plus de 58 000 Serbes installés depuis des générations au Kosovo, fuient en effet devant la vague d'attentats, d'enlèvements et de meurtres dont leur communauté est victime. Face à cet exode, la Serbie entreprend de regrouper ceux qui n'ont pas de famille, de ressources ou d'emploi dans des camps de réfugiés⁸ – plusieurs milliers d'entre eux sont ainsi restés des années dans ces camps, sans pouvoir s'intégrer. Quelques mois plus tôt, plusieurs centaines de milliers de Kosovars albanais se sont réfugiés en Albanie, en Macédoine ou au Monténégro. Dans un étrange chassé-croisé migratoire, ils reviennent en juin et juillet 1999, après l'arrivée de la KFOR.

Dans les mois qui suivent, la situation sécuritaire du Kosovo reste précaire. Alors que l'ONU procède à la mise en place de ses effectifs de policiers internationaux, d'administrateurs, de techniciens et de magistrats, il apparaît clairement que, dans le duumvirat que forment le général commandant la KFOR et le RSSG de l'ONU, le centre de gravité de la mission se trouve du côté de la KFOR qui, arrivée avec armes et bagages, dispose de moyens matériels et humains importants. Dans cette phase initiale, c'est donc à la KFOR et au général qui la commande d'assurer la sécurité intérieure et extérieure du Kosovo.

A ce titre, et en l'absence d'institutions policières et judiciaires civiles, le commandant de la KFOR reçoit le pouvoir tout à fait exorbitant

l'OTAN entame une action militaire sans l'accord du Conseil de sécurité, la Russie voulait, par ce coup de force, se positionner au Kosovo, n'ayant pas pu obtenir un secteur au nord du Kosovo contigu avec la Serbie, secteur qui aurait échappé au commandement de l'OTAN. Surpris par cette manœuvre et désireux d'éviter une confrontation, le général britannique Mike Jackson, commandant la KFOR, ne s'est pas opposé à l'arrivée des troupes russes, contrairement aux instructions du général Wesley Clark, commandant des forces de l'OTAN en Europe. Des négociations permirent une présence russe dans les brigades, les troupes russes n'étant pas placées sous le commandement de la KFOR. Voir à ce sujet l'article du général Mike Jackson, « My Clash with NATO Chief », *The Telegraph*, 4 septembre 2007. Les troupes russes ont quitté le Kosovo mi-2003.

⁷ Les noms serbes, d'un usage international plus courant, ont été retenus ici.

⁸ Les camps de réfugiés ont constitué un abcès de fixation du ressentiment des Serbes à l'égard de la communauté internationale. Le gouvernement serbe, qui sur le plan de la politique intérieure trouvait un avantage à cette situation, a été accusé de ne pas mettre suffisamment de moyens en œuvre pour résoudre le problème.

d'arrêter et d'emprisonner sans jugement pour une durée de trois mois renouvelables indéfiniment, tout individu susceptible de menacer la paix au Kosovo. Les personnes arrêtées par les militaires sont détenues dans une enceinte militaire, le Camp Bondsteel, construit par l'armée américaine en 1999 dans l'est du Kosovo. Bondsteel, qui héberge alors 7 000 soldats, comprend une prison dont la capacité maximale d'une centaine de détenus n'a jamais été atteinte. Vêtus de survêtements de couleur orange et soupçonnés d'actes terroristes ou criminels commis au Kosovo, les détenus n'ont jamais vu un avocat et ne sont jamais passés devant un juge⁹. Dès que la MINUK a mis en place ses structures pénitentiaires et judiciaires, les effectifs de détenus ont été transférés des centres de détention de la KFOR vers des prisons civiles dépendant du département de la justice de la MINUK.

Rétrospectivement, et en dépit des critiques de certaines ONG qui y ont vu le retour aux lettres de cachet de l'Ancien Régime, ces prérogatives d'exception ont été le seul moyen d'éviter une anarchie totale. Ce pouvoir d'arrestation et de détention sans jugement de la KFOR ne suffit pourtant pas à faire du Kosovo un territoire sûr. Les six premiers mois de la présence internationale sont marqués par une vague d'enlèvements et d'assassinats dont les Serbes sont les premières victimes. Les éléments les plus extrémistes de la communauté albanaise, et en particulier les membres de l'UÇK (Armée de Libération du Kosovo)¹⁰, ressentent le besoin de se venger des années d'exactions qui ont précédé. Un recensement de la MINUK montre que durant les six premiers mois de la mission, c'est-à-dire entre juin et décembre 1999, quelques 500 personnes ont été assassinées, en majorité pour des raisons ethniques. Dans le rapport au Conseil de sécurité sur l'activité de la MINUK en date du 16

⁹ Le général Valentin, commandant de la KFOR du 3 octobre 2001 au 4 octobre 2002 affirme ainsi : « Au Kosovo, comme chef de la KFOR en situation d'exception, j'avais des pouvoirs exorbitants, je pouvais enfermer qui je voulais, quand je voulais, pour une durée indéterminée [...] Ma volonté dès que je suis arrivé là-bas, a été de purger le camp de prisonniers appartenant à la KFOR : je trouvais qu'il était un peu trop plein et pas toujours pour des motifs très sérieux [...] J'ai laissé le camp de prisonniers vide à mon successeur pour ne pas lui faire assumer la responsabilité de mes décisions dans ce domaine. » Emmanuelle Dancourt et Marcel Valentin, *De Sarajevo aux banlieues, mes combats pour la paix*, Chambray-lès-Tours, CLD Editions, 2006, p. 231. Voir également Hans-Jürgen Schlamp « Everyone knew what was going on in Bondsteel », interview de M. Alvaro Gil Robles, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Spiegel on Line*, 12 mai 2005, accessible à l'adresse : <http://www.spiegel.de/international/0,1518,388556,00.html>.

¹⁰ Constituée en 1996, l'UÇK (*Ushtria Çlirimtare ë Kosovës*) a mené une guérilla contre les forces de police et l'armée serbes et avait pour base la région de Drenica dans l'ouest du Kosovo. D'abord inscrite sur la liste des organisations terroristes par les Etats-Unis, elle a été ensuite, à partir de 1998, considérée comme un mouvement de libération nationale. Le chef militaire de l'UÇK, Agim Çeku, est devenu premier ministre du Kosovo entre mars 2006 et janvier 2008, succédé par son chef politique, Hashim Thaçi, devenu chef du parti démocratique du Kosovo (PDK) qui a déclaré l'indépendance en février 2008. L'un et l'autre font l'objet de mandats d'arrêt internationaux, à la demande de la Serbie, pour crimes de guerre. Hashim Thaçi est, de plus, accusé par le Conseil de l'Europe d'être une figure majeure du crime organisé au Kosovo.

septembre 1999, le Secrétaire général de l'ONU déclare : « Selon le Comité international de la Croix Rouge, 3746 cas de disparition n'ont toujours pas été résolus. Environ 600 de ces affaires concernent des Serbes et des Roms, dont la plupart ont disparu après le 4 juin 1999. »¹¹ De son côté, Bernard Kouchner, premier RSSG de la MINUK déclare devoir « faire face à une augmentation de la criminalité alors que notre système judiciaire n'est pas en place ».¹²

Les Serbes, ainsi que les Roms, les Gorani et les Ashkalis¹³ ne sont certes pas les seules victimes. Des Kosovars albanais membres de la Ligue Démocratique du Kosovo (LDK) d'Ibrahim Rugova sont aussi assassinés lors de règlements de compte avec des combattants de l'UÇK, qui assimilent la position de non-violence défendue par la LDK à une forme de collaboration. Face à de tels débordements, les hommes de la KFOR restent pour la plupart l'arme au pied.

Malgré ce bilan intérieur mitigé, force est de constater que la KFOR réussit incontestablement à assurer la sécurité extérieure du Kosovo. Par sa présence massive, son armement puissant, elle favorise le retrait des forces serbes et décourage toute velléité de reprise des hostilités de la part des Serbes comme de l'UÇK. La limite administrative entre la Serbie et le Kosovo – puisque tel est alors le nom officiel de ce qui est en fait devenu une frontière – reste globalement étanche. Le contrôle des frontières aux points de passage avec l'Albanie, le Monténégro et la Macédoine exercé par les brigades multinationales a certainement freiné le trafic d'armes et d'équipements militaires, sans toutefois l'arrêter totalement, car la topographie montagneuse de cette partie des Balkans a, de tout temps, favorisé la contrebande.

Un autre point relativement positif de l'action de la KFOR est la protection des sites patrimoniaux serbes. Qu'il s'agisse des monastères de Gracanica près de Priština ou de Deçani dans l'ouest du Kosovo, appelé Metohija par les Serbes, ou du monument, construit par les Serbes et honni par les Albanais, célébrant la bataille de Kosovo Polje¹⁴, la présence

¹¹ Conseil de sécurité des Nations unies, *S/1999/987 Rapport du Secrétaire Général sur la MINUK*, 16 Septembre 1999, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-1999-987.pdf>.

¹² François Didier, « Priorité sécurité pour Kouchner. Criminalité en hausse. Premier bilan mitigé pour l'administrateur de l'ONU », *Libération*, 14 décembre 1999. Dans le même article, le journaliste ajoute « deux chiffres parlent d'eux-mêmes : 400 meurtres en six mois et seulement 4 procès pour homicide. »

¹³ Les Roms sont des Tziganes qui parlent la langue rom. Les Ashkalis sont aussi des Tziganes qui parlent albanais. Les Gorani appelés aussi « Bosniaques » sont des Slaves islamisés qui parlent le serbe. Les autres minorités sont les Turcs, qui ne sont pas partis quand le Kosovo a cessé de faire partie de l'empire ottoman en 1912 et qui vivent surtout dans le sud, et les catholiques albanais qui vivent surtout dans l'ouest du Kosovo. Tous sont l'objet de discriminations de la part des Albanais.

¹⁴ La bataille de Kosovo Polje ou du Champ des Merles, le 15 juin 1389, qui fut une défaite des Serbes par les Turcs. Elle est cependant vue par la Serbie comme un des actes fondateurs de cette nation. Devant un monument édifié en 1953 sur le champ de bataille, Milosevic prononça, en 1989, pour le 600^{ème} anniversaire de cet

initiale de la KFOR empêche que ces édifices soient saccagés ou incendiés. Toutefois, les gardes statiques devant ces monuments sont très consommatrices en hommes, sans doute au détriment d'une présence sur le reste du territoire. Et pour cause, à partir de 2002, les effectifs de la KFOR commencent à diminuer du fait de l'engagement de certains pays en Irak et en Afghanistan. Contrainte de répartir ses troupes de manière différente, la KFOR supprime nombre de gardes statiques devant certains sites. Plusieurs dizaines d'églises et de monuments serbes devenus insuffisamment protégés sont ainsi saccagés ou incendiés lors des émeutes de mars 2004. C'est aussi à partir de 2002 que la KFOR commence à transférer à la police la protection des enclaves serbes, demeurées jusqu'alors de véritables camps retranchés.

Compétente et efficace pour assurer la sécurité du Kosovo vis-à-vis de l'extérieur, la KFOR l'est beaucoup moins sur le plan de la sécurité intérieure. Malgré des patrouilles fréquentes à pied et en véhicules blindés, ainsi que des nombreux *check points* mis en place, elle s'avère incapable de lutter contre une délinquance grandissante et de mettre un terme aux exactions, aux pillages et aux crimes politiques, ethniques ou crapuleux qui se multiplient dans le pays.

Le manque de formation et d'expérience des soldats dans la conduite d'investigations sur une scène de crime, ainsi que leur manque de précaution dans la collecte des indices, interdisent presque systématiquement aux enquêtes de progresser. Pour cette raison, les crimes, les violences et les enlèvements durant les six premiers mois de la mission ne donnent lieu qu'à un nombre limité de procédures judiciaires. L'ONG Amnesty International s'en est indignée en citant en exemple le meurtre de Madame Piljevic, d'ethnicité serbe, et enlevée le 28 juin 1999 à Pristina par trois hommes vêtus d'uniformes de l'UÇK¹⁵. Il est néanmoins difficile aujourd'hui de reprocher à la KFOR son manque d'efficacité en matière d'enquêtes policières. La police est un métier spécifique auquel, bien entendu, ses soldats n'avaient pas été formés.

La montée en puissance de la police internationale

L'arrivée progressive de policiers internationaux dépendant de l'ONU améliore la situation mais ne suffit pas à elle seule à changer la donne. Pour la quasi-totalité d'entre eux, ils ne connaissent pas le Kosovo, ne parlent aucune langue locale. Dans ces conditions il n'est donc pas surprenant que leur interaction avec la population, passant par le truchement d'interprètes, soit réduite au strict minimum. Pour ajouter encore à ces lacunes, de nombreux policiers n'ont qu'une maîtrise

événement, un discours qui marqua le début de la « serbification » du Kosovo, prélude à l'épuration ethnique qui devait suivre.

¹⁵ La Croix Rouge a identifié son corps en août 2001 parmi ceux exhumés de charniers par le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie. En 2003, Amnesty International a lancé une campagne qui a réuni plus de 1 300 lettres et courriels adressés au chef du Pilier 1 de la MINUK (Police et Justice) pour protester contre le fait que les assassins n'avaient pas été retrouvés ; cette campagne se poursuit aujourd'hui auprès d'EULEX. L'affaire Piljevic est malheureusement identique à plusieurs centaines d'autres cas.

insuffisante de l'anglais, langue de travail de la mission, et de ce fait communiquent mal entre eux.

Dans l'ensemble, la police internationale manque de cohésion et d'homogénéité. Les policiers internationaux, issus de 49 pays différents, ont tous une manière de procéder nationale, avec ce que cela suppose de références juridiques, professionnelles et culturelles. Le rôle du *police commissioner*, qui exerce son autorité sur tous les policiers, consiste à faire en sorte que l'action de la police internationale soit cohérente et perçue comme telle par la population.

Rétrospectivement, on aurait certainement pu imaginer, et c'est sans doute l'une des leçons de cette mission, que l'ONU fasse appel à moins d'Etats-membres pour fournir les policiers internationaux. Un nombre plus restreint de pays, choisis en raison de l'homogénéité de leurs pratiques policières, aurait conféré à CIVPOL¹⁶ davantage d'efficacité comme de crédibilité aux yeux des Kosovars.

D'emblée, la lenteur du déploiement des policiers internationaux apparaît comme un sérieux handicap. Sur les 4 718 policiers internationaux prévus pour la MINUK, 723 policiers sont initialement déployés, et seuls 1 817 sont effectivement déployés au 13 décembre 1999, soit 6 mois après le début de la mission – en juin 2000, ils ne sont toujours que 3 626¹⁷. A la différence des militaires et des unités de maintien de l'ordre arrivant en corps constitués, les policiers internationaux sont en effet recrutés directement par le siège de l'ONU à New York à titre individuel, ce qui ralentit considérablement leur mise à disposition¹⁸. De plus, certains pays industrialisés sont réticents à se séparer temporairement de policiers qui leur feraient ensuite défaut sur leur territoire national. En nombre insuffisant dans les premiers mois, la police internationale est accusée d'inefficacité. Il faut finalement attendre la mise en place de policiers locaux recrutés et formés par l'OSCE pour voir la situation évoluer.

Le transfert progressif mais limité à la police locale

Lorsqu'arrive la mission de l'ONU, la police n'a pas bonne réputation au Kosovo. La majorité albanaise de la population est encore marquée par le

¹⁶ La civilian police (CIVPOL), la police internationale a été rebaptisée UNPOL (United Nations police) en 2005.

¹⁷ Conseil de sécurité des Nations unies, S/1999/1250, *Rapport du Secrétaire général sur la MINUK*, 23 décembre 1999, accessible à l'adresse : <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20S1999%201250.pdf>

¹⁸ Les critères de recrutement des policiers internationaux fixés par le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sont les suivants : être proposé par son gouvernement, avoir 8 ans d'expérience professionnelle et au moins 5 ans comme officier assermenté, avoir un registre disciplinaire vierge, savoir conduire un véhicule 4x4, avoir subi avec succès l'examen médical et les tests psychologiques, avoir la capacité de communiquer en anglais.

douloureux souvenir de la police yougoslave (MUP¹⁹), unanimement perçue comme l'instrument de l'oppression serbe. Il faut donc créer de toutes pièces une institution qui apparaisse aux yeux de tous comme respectueuse des droits de l'homme et au service de la population, et non pas comme l'instrument de la domination d'un groupe ethnique.

Le recrutement de la nouvelle police, le *Kosovo Police Service* (KPS) est donc mené sur une base interethnique, les effectifs de la police étant censés refléter la composition ethnique de la population. A partir d'un recensement de 1981 majorant les effectifs de la population serbe, il est décidé que le KPS doit impérativement comprendre 10% de Serbes et 5% d'autres minorités. De plus, pour assurer une participation féminine, le KPS se voit imposer 15% de femmes²⁰, un défi non négligeable dans une société traditionnelle comme le Kosovo.

Tous les habitants du Kosovo, hommes et femmes entre 21 et 55 ans, en bonne santé, et sans antécédents criminels, peuvent alors se porter candidats pour servir dans la police. Dans un premier temps, pensant trouver ainsi un moyen commode de démobiliser et de désarmer les membres de l'UÇK, la MINUK cherche à intégrer dans la police les ex-combattants de la guérilla albanaise. Un accord passé entre la MINUK et la KFOR en septembre 1999 prévoit ainsi que 50% des effectifs de l'UÇK soient engagés dans la police. Cette décision se révèle être une grave erreur qui décrédibilise le KPS vis-à-vis des minorités et notamment des Serbes. D'autre part, la plupart des membres de l'UÇK, trop engagés dans l'action et parfois englués dans des trafics multiples, ne présentent pas les qualités requises pour faire un policier acceptable et accepté. De ce fait, dans les mois qui suivent leur recrutement, de nombreux policiers issus des rangs de l'UÇK sont renvoyés. En revanche, ils peuvent être intégrés dans le *Kosovo Protection Corps* (KPC), unité de protection civile créée pour la démobilisation des milices²¹.

¹⁹ Le ministère de l'intérieur serbe (*Ministarstvo Unustrahnji Poslova* ou MUP) qui dirige l'action de la police est connu sous cette abréviation, de même que les unités de police stationnées sur le territoire.

²⁰ Conformément à une politique définie par la Résolution du Conseil de sécurité 1325 du 31 octobre 2000 demandant d'accroître le rôle et la contribution des femmes dans les opérations des Nations Unies. Une loi 2004/2 du 19 février 2004 votée par l'Assemblée du Kosovo et promulguée par le RSSG, donne un cadre juridique à l'égalité entre hommes et femmes dans divers domaines de la société kosovare. Il faut noter que sur l'ensemble des missions de maintien de la paix, fin 2010, l'ONU déployait 14 000 UNPOL (ex-CIVPOL), dont 10% de femmes.

²¹ Prévue par la Résolution 1244, la démobilisation et le désarmement de l'armée de libération du Kosovo était un impératif pour assurer la sécurité de ce territoire. Forts de la reconnaissance de la population albanaise qui voyait en eux des combattants de la liberté et des héros, les guérilleros souhaitaient devenir une armée permanente. La communauté internationale excluait cette hypothèse et a intégré les combattants de l'UÇK dans un corps de protection civile, le *Kosovo Protection Corps* (KPC), avec pour mission d'aider la population dans les catastrophes et de participer au déminage. Le KPC n'a jamais bien fonctionné, faute de motivation de ses membres, et a été dissous en juin 2009.

En raison du chômage élevé, les candidatures sont très nombreuses, rendant vite le concours d'admission très sélectif. Lors de la formation, les élèves policiers de toutes les ethnicités sont regroupés, pendant 19 semaines, dans un internat à l'école de police de Vushtrri, à 30 km de Priština. Tous reçoivent la même formation, donnée par des instructeurs internationaux, le plus souvent en anglais et traduite en albanais et en serbe. Une part importante de l'enseignement est consacrée au respect des droits de l'homme, pour bien différencier cette nouvelle police de celle qui l'avait précédée et qui œuvrait jusqu'alors selon les méthodes des démocraties populaires d'avant 1989. Cette formation est suivie d'un stage sur le terrain²².

La montée en puissance du KPS se fait progressivement. Commencée en septembre 1999 avec une première promotion de 176 élèves, la formation des policiers locaux s'étend et, au 5 mai 2006, ils sont 6 826 fonctionnaires à avoir été formés puis déployés dans l'ensemble du Kosovo²³. La présence de policiers locaux, issus des différentes composantes de la population, parlant les langues locales et bénéficiant de ce fait de la confiance publique, porte peu à peu ses fruits. Le niveau de délinquance baisse, les trafics régressent, le nombre de crimes diminue et le taux d'élucidation augmente.

La formation de ces fonctionnaires permet également à la KFOR de transférer aux autorités civiles (CIVPOL et KPS), dès la fin de 2002, le contrôle des frontières et celui de l'aéroport de Priština. En parallèle, la MINUK procède à une réduction du nombre de policiers internationaux. Sur les 4 450 présents au début de l'année 2003, on n'en compte plus que 2 200 en mars 2006²⁴. Dans le même mouvement, la MINUK opère un transfert de responsabilités et de contrôle opérationnel dans les commissariats de police. Commencée en 2004, cette transition s'achève en 2005. Les 33 commissariats et les 5 commandements régionaux de la KFOR sont transférés au KPS.

De l'avis des diplomates occidentaux et des ONG, la création du KPS est donc une réussite et ce d'autant plus qu'il a la confiance de la population²⁵. L'institution fonctionne bien et sa multiethnicité n'est pas seulement de façade. Dans la pratique, Albanais et Serbes y travaillent en

²² L'actuelle présidente de la République du Kosovo, Atifete Jahjaga, élue le 7 avril 2011, est une ancienne policière du KPS âgée de 36 ans et issue, comme tous les policiers locaux, de l'école de Vushtrri.

²³ Dont 86% d'hommes et 14% de femmes. L'ethnicité albanaise représentait 84,5% des effectifs, les Serbes 9,6% et les autres minorités 5,9%, chiffres cités par le Conseil de sécurité des Nations unies, S/2006/361, *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la MINUK*, 5 juin 2006, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2006-361.pdf>

²⁴ Ce nombre se décompose de la manière suivante : 1718 Civpol, 2 dans l'administration pénitentiaire et 500 dans les unités de maintien de l'ordre (Special Police Units ou SPU).

²⁵ Arta Ante, *State Building and Development. Two sides of the Same Coin? Exploring the case of Kosovo*, Hamburg, Disserta Verlag, 2010, p. 227. Voir aussi Jérôme Mellon, *Preparing for a Security Sector Reform. Lessons from Kosovo*, UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Publication III, 2006, p. 2.

bonne intelligence. Si le KPS peut être considéré comme la seule institution multiethnique du Kosovo ayant répondu aux espoirs de la communauté internationale, il est cependant important de nuancer son bilan.

Les insuffisances du KPS

Première insuffisance, l'exercice de la police dans la partie nord de Mitroviča et au nord de la rivière Ibar. Dans ce territoire adjacent à la Serbie, la participation des Serbes au KPS est loin d'être acquise. Des groupes serbes d'autodéfense appelés « les gardiens du pont » se constituent pour empêcher l'entrée d'Albanais dans la partie nord du Kosovo. Soutenus et rémunérés au départ par Belgrade, ils s'établissent rapidement en corps francs, ne relevant en fait d'aucune autorité, et se livrent à des trafics divers, tenant davantage de l'extorsion de fonds que du patriotisme. Ces « gardiens du pont » et d'autres militants nationalistes serbes font pression pour que les Serbes du Kosovo ne s'engagent pas dans le KPS, qu'ils veulent voir comme l'instrument d'une future oppression albanaise.

La MINUK poursuit donc des négociations avec Belgrade pour que cessent ces pressions sur les Serbes du nord du Kosovo, faisant valoir que seule la multiethnicité de la police peut garantir sa neutralité et assurer de manière durable la sécurité des Serbes du Kosovo. Ce raisonnement n'est toutefois ni compris, ni entendu. La volonté des Serbes du Kosovo est bien évidemment de rester rattachés à Belgrade et d'empêcher à tout prix leur intégration dans un Kosovo dont l'immense majorité est albanaise. Ils ne parlent pas la même langue, n'ont pas la même écriture, ne pratiquent pas la même religion et n'ont pas les mêmes coutumes. De plus en plus vieillissante et paupérisée, de moins en moins nombreuse, la population serbe du Kosovo, dont 60% vit dans des enclaves dispersées sur l'ensemble du territoire du Kosovo et situées au sud de la rivière Ibar, n'a pas confiance dans le KPS jugé pro-albanais. Si la présence du KPS au sein des enclaves serbes au sud de l'Ibar a finalement pu être établie avec beaucoup de peine et d'aléas, tel n'a jamais été le cas au nord du Kosovo.

La deuxième faiblesse du KPS concerne le maintien de l'ordre public. Il apparaît vite impossible de mettre en place dans l'immédiat, au sein du KPS, des unités de maintien de l'ordre. Les troubles de l'ordre public susceptibles de se produire au Kosovo ont nécessairement une dimension ethnique. Le KPS, dont la multiethnicité est réelle mais fragile, ne peut se permettre d'intervenir dans des conflits de cette nature sans prendre le risque de se désagréger. Il revient donc à la composante internationale d'assumer cette mission établie à juste titre au cœur de son mandat. Au sein de la KFOR existent des *multinational specialized units* (MSU) qui regroupent des forces de statut militaire mais ayant une compétence en matière de police comme les *carabinieri* italiens, les officiers de la *guardia civil* espagnole ou les gendarmes français, l'essentiel des effectifs étant fourni par les Italiens. En théorie, les MSU jouent le rôle de force de maintien de l'ordre. Elles sont directement rattachées au commandant de la KFOR car elles ont une compétence sur tout le territoire du Kosovo. Bien que devant travailler avec la police internationale, elles établissent leur propre agenda, leurs propres priorités, ce qui occasionne

des problèmes de coordination avec la MINUK. C'est pourquoi les Nations Unies décident la mise en place des *special police units* (SPU), unités de maintien de l'ordre, arrivées en corps constitué et avec leur équipement.

Cette faiblesse dans le maintien de l'ordre public est moins le fait du KPS, auquel cette compétence ne peut être confiée dans l'immédiat, que de l'ensemble KFOR-MINUK. Une telle déficience se révèle désastreuse lors des émeutes des 17 et 18 mars 2004. Ces dernières sont déclenchées par deux événements : tout d'abord le meurtre d'un adolescent serbe à Çaglavica, dans une enclave serbe près de Priština, qui fait suite à de nombreux autres attribués à des Albanais, et conduit les Serbes à organiser des manifestations de protestation et à bloquer la route entre Priština et Skopje. D'autre part, la noyade accidentelle de deux enfants d'origine albanaise dans la rivière Ibar provoque la fureur des Albanais, qui tiennent les Serbes pour responsables, sans que l'enquête menée par un magistrat en apporte jamais la preuve. En 48 heures, ces émeutes, encouragées au départ par certains leaders politiques, se propagent dans l'ensemble du territoire du Kosovo²⁶.

Elles font 19 morts (8 Serbes et 11 Albanais), et 700 blessés. Les Kosovars albanais détruisent ou incendient plusieurs dizaines d'églises et de monastères orthodoxes et mettent le feu à 800 maisons appartenant à des Serbes, des Roms ou des Ashkalis, minorités soupçonnées par les Albanais de complaisance avec les Serbes.

Les insuffisances révélées par ces troubles sont doubles. D'une part, la MINUK n'a pas, à elle seule, la capacité de faire face à des troubles de l'ordre public se déroulant simultanément sur l'ensemble du territoire du Kosovo. Le KPS étant hors-jeu dans cette affaire pour les raisons indiquées plus haut, la MINUK ne peut compter que sur ses propres unités de maintien de l'ordre (SPU) qui sont en nombre insuffisant pour s'opposer à des violences qui éclatent simultanément dans de nombreuses villes.

D'autre part, lorsque la MINUK fait appel à la KFOR pour l'aider dans cette tâche qui dépasse de loin ses moyens, elle se heurte à l'extrême lenteur de la réaction des militaires, due au fait que les composantes nationales de la KFOR ne disposent pas de règles d'engagement homogènes et que l'action des contingents de certains pays est limitée par des « *caveats* » rendant indispensable l'autorisation préalable de leurs autorités nationales. Enfin, lorsque les troupes de la KFOR finissent par intervenir, elles ne font pas preuve du professionnalisme des spécialistes de l'ordre public. Manquant d'expérience et souvent apeurés devant des manifestations de grande ampleur auxquelles ils sont confrontés pour la première fois, certains

²⁶ Conseil de sécurité des Nations unies, S/2004/348, *Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la MINUK*, 30 avril 2004, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2004-348.pdf>. Voir également les articles de Jean-Arnault Derens, « L'explosion que l'ONU n'a pas vu venir », *RFI*, 23 mars 2004 et « Des émeutes concertées au Kosovo », *La Libre Belgique*, 24 mars 2004.

soldats ont parfois des réactions excessives : en résulte alors un bilan humain inutilement lourd.

Leçons des émeutes de 2004

Il est évident que chacun a été surpris par ces émeutes, les autorités politiques kosovar albanaises comme les responsables de l'ONU et de la KFOR. Malgré des effectifs nombreux dédiés au renseignement, rien n'avait été anticipé²⁷. Plusieurs leçons peuvent être tirées de ces soulèvements.

Tout d'abord, dans une opération de maintien de la paix, l'unité de commandement entre les composantes civiles et militaires est préférable. La dyarchie entre le commandant de la KFOR et le RSSG a été néfaste car elle a ralenti la réponse aux émeutes²⁸. Si elle avait été prise à temps, cette situation insurrectionnelle n'aurait pas dégénéré de cette manière. Certains pays, notamment les Etats-Unis, ne souhaitent pas placer des troupes sous le commandement de l'ONU. L'expérience malheureuse de la Somalie était encore très présente dans l'esprit des Américains. Lorsque, pour des raisons politiques, il n'est pas possible d'avoir un commandement militaire intégré à la mission, il faut alors définir de manière précise qui aura le leadership en cas de troubles graves de l'ordre public et les conditions dans lesquelles le transfert peut être accompli entre l'autorité civile et l'autorité militaire. Rien de tel n'était prévu dans la Résolution 1244.

En second lieu, il est indispensable que les règles d'engagement des militaires soient bien définies et harmonisées entre les composantes nationales, de sorte que, lorsqu'on sort de la routine des patrouilles ordinaires de sécurité et qu'un événement inattendu se produit, le commandement militaire international local ait une plus grande marge d'action. Il est frappant de constater que le général commandant la KFOR n'est, au mieux, qu'un coordinateur et que son autorité sur les brigades nationales est faible, voire inexistante.

²⁷ La KFOR disposait d'une unité dédiée au renseignement qui travaillait beaucoup par l'interception de communications téléphoniques. Le réseau téléphonique du Kosovo restant relié au réseau téléphonique serbe, les services serbes de renseignement procédaient aussi à des écoutes. De plus, le Quint (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie et Etats-Unis) avait financé et établi, en dehors de l'ONU, une unité de renseignement, la CIU (*Central Intelligence Unit*) hébergée dans le cantonnement du quartier général de la KFOR et travaillant en liaison avec celle-ci et avec le chef de la police internationale (*police commissioner*). L'un des buts de la CIU était de lutter contre la criminalité organisée. Dans un territoire où les témoins possibles savaient qu'ils risquaient leur vie si leur témoignage était connu, les écoutes téléphoniques étaient la source principale de l'information policière. Il convient de noter aussi qu'en dehors de toute coordination de l'ONU ou de l'OTAN, un certain nombre de pays avaient leur propre unité de renseignement au Kosovo.

²⁸ Il y avait certes une réunion hebdomadaire entre le commandant de la KFOR et le chef de la MINUK, accompagnés de leurs états-majors respectifs. Cette réunion devenait quotidienne en cas de crise, sans compter les contacts fréquents entre le chef de la police internationale et le chef d'état-major de la KFOR. Toutefois, celui-ci, contrairement à celui-là, voyait son action entravée par les multiples *caveats* des composantes nationales.

Troisième leçon, enfin : dans une opération de maintien de la paix de cette nature, l'ONU doit se doter de moyens civils²⁹ de maintien de l'ordre en effectifs suffisants, pour éviter que ce rôle ne soit rempli par l'armée, avec tous les risques que cela entraîne. Les tâches de police et de maintien de l'ordre n'étaient pas dans la culture de l'ONU à cette époque et sa réflexion n'avait pas mûri à ce sujet³⁰.

Malgré ces émeutes et toutes les insuffisances qu'elles ont révélées, l'action de l'ONU dans le domaine de la sécurité a été positive. La criminalité a régressé, comme l'atteste le passage de 500 homicides durant les six premiers mois de la mission, à 245 meurtres en 2000, puis à 68 en 2002. Les enlèvements se sont arrêtés. Le taux de criminalité constaté au Kosovo en 2004, se rapprochait de celui des pays d'Europe occidentale³¹. Corrélativement, le nombre de criminels incarcérés dans les prisons civiles a augmenté. Ce bilan a pu être considéré comme positif pour le plus grand nombre de Kosovars, c'est-à-dire les Albanais. Il l'a beaucoup moins été pour les minorités, notamment les Serbes repliés dans leurs enclaves qui continuent à vivre dans la crainte.

Par ailleurs, la liberté de circulation n'existe pas pour tous au Kosovo. Les Serbes du Kosovo – qui dans leur majorité ne parlent pas albanais et sont, de ce fait, immédiatement identifiables – ne peuvent pas quitter leurs enclaves. Pour assister aux réunions de l'Assemblée du Kosovo, à Priština, les membres serbes doivent être transportés dans des véhicules blindés, fournis par la MINUK et bénéficiant d'une protection militaire ou policière. De la même manière, les juges internationaux qui se rendent dans les tribunaux en dehors de Priština, doivent être flanqués

²⁹ Il faut comprendre, par moyens civils, des forces de police placées sous une autorité civile. Les gendarmes, qui ont un statut militaire, sont considérés par l'ONU comme des moyens civils lorsqu'ils sont intégrés à la police internationale. La contribution française à CIVPOL au Kosovo est composée uniquement de gendarmes.

³⁰ La division de police civile a été créée en octobre 2000 au sein du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP). Pénalisée par un effectif insuffisant et sous équipée, elle essayait de parer au plus pressé, répondant, tant bien que mal, aux demandes opérationnelles. A la suite du Rapport Brahimi, une réforme du DOMP a été mise en place en 2007, intégrant la division de police civile au sein du bureau des institutions de sécurité et de l'État de droit qui rassemble la division de police, le service de conseil judiciaire et de législation criminelle, la section de DDR et enfin l'unité de réforme du secteur de sécurité. Cette nouvelle organisation permet l'élaboration d'une doctrine qui est le fruit d'une approche plus intégrée et qui tire les leçons du Kosovo et du Timor. Conseil de sécurité des Nations unies, *A/55/305-S/2000/809, Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies (Rapport Brahimi)*, 20 août 2000, accessible à l'adresse : http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/

³¹ Contrairement à sa réputation sulfureuse, le Kosovo est loin d'être l'un des pays dont le taux de criminalité est le plus élevé. Le taux d'homicides, qui était de 11,8 pour 100 000 habitants en 2000, a baissé à 2,9 en 2005. Il est en 2009 de 3,2. C'est plus élevé que la moyenne de l'Union Européenne, mais très inférieur aux Etats-Unis (5,6 en 2005). Cf. UN Office on Drugs and Crime, *Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries*, mars 2008, accessible à : http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf

d'un garde du corps. Lorsque les Serbes de Serbie se rendent à un pèlerinage à Pâques ou à Noël, dans un monastère du Kosovo, leur voyage est forcément sécurisé par un déploiement important de forces internationales.

Même si la liberté de circulation est plus grande pour les Kosovars albanais à l'intérieur du Kosovo, il leur a été difficile de se rendre dans des pays étrangers. Refusant de se servir de leur passeport yougoslave, perçu comme le signe d'une allégeance, les Kosovars albanais ont bénéficié de laissez-passer établis par la MINUK. Par-delà leur apparence, ces documents n'étaient pas des passeports et n'étaient donc pas reconnus par les voisins du Kosovo. L'une des tâches de la MINUK a été de négocier, avec les pays voisins, l'acceptabilité des laissez-passer pour faciliter les déplacements des Kosovars, notamment en Macédoine et en Albanie où ils ont beaucoup de liens familiaux.

Si globalement le niveau de sécurité a donc été considérablement amélioré au Kosovo, la haine entre les communautés, toute aussi vivace que pendant la guerre, a rendu fragiles ces progrès.

Les personnes disparues

Cette haine a été avivée par le problème des personnes disparues. Selon le décompte fait par le Comité International de la Croix Rouge (CICR), 3 528 personnes, appartenant à toutes les communautés ethniques du Kosovo, ont été portées disparues entre janvier 1998 et avril 2001³². Des crimes ont eu lieu des deux côtés. Et pourtant, chaque communauté tend à se considérer comme l'unique victime, oubliant volontiers les exactions dont certains de ses membres se sont rendus coupables. Environ deux tiers des disparus sont albanais, l'autre tiers étant serbe.

La recherche de fosses communes a été entreprise dès la fin du conflit par le Tribunal International pour l'ex-Yougoslavie, cependant ce dernier s'est montré plus soucieux d'avoir des preuves de crimes de guerre que d'identifier les corps qui étaient exhumés³³. La tâche longue et difficile d'identification des corps a été également l'une des missions de la MINUK, aidée en cela par la Croix Rouge et des ONG comme ICMP (*International Commission on Missing Persons*) qui procédaient à des tests ADN. Tant que les corps n'étaient pas formellement identifiés, les familles gardaient l'espoir que le disparu était en vie quelque part. Des légendes se sont propagées, notamment chez les Serbes, comme celle de centres de détention secrets au Kosovo. Des escrocs ont exploité la douleur des familles, prétendant avoir reçu des signes de vie du disparu et demandant de l'argent pour donner davantage d'informations. Au fil des années des

³² Comité International de la Croix-Rouge, *ICRC Progress Report*, 28 août 2006, accessible à l'adresse : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0897>.

³³ En 2000, dans sa recherche de preuves de massacres commis sur le territoire du Kosovo, le Tribunal International fit procéder à des recherches de fosses communes et à des exhumations. Faute de structure appropriée pour les recevoir et les identifier, les corps furent inhumés à nouveau.

progrès ont été enregistrés dans l'identification des victimes, notamment grâce à l'utilisation plus systématique de tests ADN. De nouvelles fosses communes ont été découvertes au Kosovo, mais aussi en Serbie où certains corps avaient été transportés. En dépit de ces progrès, il faudra sans doute encore de longues années avant que la tâche de l'identification de toutes les victimes soit achevée et que le travail de deuil puisse commencer.

La lutte contre le crime organisé et la corruption

Des efforts particuliers ont été faits par la police internationale en matière de lutte contre la criminalité organisée. Dans les domaines du trafic d'êtres humains, de stupéfiants, d'armes, le Kosovo n'est qu'un maillon d'une chaîne balkanique englobant tous ses voisins et au-delà. Des moyens importants ont été consacrés à cette lutte. La création en avril 2002 par la MINUK du KOCB (*Kosovo Organized Crime Bureau*) regroupant des policiers internationaux, en majorité allemands, spécialisés dans la lutte contre le grand banditisme et associant des policiers du KPS spécialement sélectionnés, a été un pas dans la bonne direction. Cette unité avait pour mission de lutter contre le trafic d'êtres humains, l'extorsion de fonds, le trafic d'armes et de véhicules volés, le trafic de drogue et la contrebande. Elle a été utile dans la mesure où, au-delà de son action propre contre les criminels, elle a permis de former des policiers KPS et a été l'embryon de la police judiciaire qui existe aujourd'hui. Toutefois, ce programme supposait la mise à disposition durable de personnels internationaux, système qui n'aurait pas pu être poursuivi sur le long terme s'il n'avait pas été repris par la mission européenne EULEX³⁴.

De même, la lutte contre la corruption a été engagée de manière dynamique, en 2003, par un détachement d'une quinzaine de policiers de la *Guardia di Finanza*, unité italienne spécialisée dans la lutte contre les fraudes, le blanchiment d'argent, la criminalité financière et le contrôle des marchés publics. Le détachement au Kosovo a mené des inspections sur les sociétés qui reçoivent des crédits du budget du Kosovo. Des cas de corruption ont été mis à jour et transmis à la justice. Trop dépendant de la mise à disposition de spécialistes étrangers, ce programme de lutte contre la corruption pose le problème de sa viabilité à terme.

Intervenues au Kosovo pour mettre fin au nettoyage ethnique, l'OTAN comme l'ONU se sont retrouvées rapidement confrontées aux difficultés du *state building*, au premier rang desquelles la création *ex nihilo* d'un système de sécurité performant. Après un monopole militaire assuré par l'OTAN, la MINUK a favorisé une transition progressive vers des

³⁴ L'Assemblée du Kosovo a proclamé l'indépendance de ce territoire le 17 février 2008. La veille, le 16 février 2008, dans le cadre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, l'Union européenne a décidé la création de la mission EULEX pour prendre le relais des attributions de la MINUK dans le domaine de l'établissement de l'état de droit. Suite à de longues négociations entre le Conseil de sécurité et l'Union européenne, conclues par un accord le 26 novembre 2008, la mise en place de la mission EULEX ne s'est faite qu'à partir de décembre 2008. Cf. le site internet d'EULEX : www.eulex-kosovo.eu

organes policiers interethniques et réformés comme le KPS. En dépit de ses insuffisances en matière d'ordre public, le nouveau système est parvenu à assurer une sûreté élémentaire, essentielle au bon fonctionnement d'une société. Pour autant, l'établissement de l'état de droit, objectif affiché de la communauté internationale, ne se résume pas à l'instauration d'une sécurité relative mais implique également la création d'un système judiciaire neutre, compétent et efficace.

Créer un système judiciaire neutre

Le vide judiciaire et juridique

Dans une mission de maintien de la paix et de gouvernance, la crédibilité du système judiciaire est essentielle, puisqu'elle est le gage de la confiance que la population va accorder à la mission et parce qu'elle est aussi le fondement de la stabilité des institutions futures. La tâche a été immense au Kosovo pour plusieurs raisons. La MINUK est partie d'une situation de *tabula rasa* où il n'y avait ni juges, ni droit applicable, ni centres de détention et où il était nécessaire de faire appel à des magistrats internationaux.

Vide judiciaire

Entre 1989 et 1999, soit les dix années de tentative de « serbification » du Kosovo par Milosevic, la justice est devenue un monopole serbe. A partir de 1991, les juges d'ethnie albanaise sont licenciés, tout comme les professeurs d'université ou les enseignants en général. Les juges serbes, qui sont les seuls à faire fonctionner le système judiciaire du Kosovo depuis 1991, fuient le pays au moment de l'arrivée de la KFOR en juin 1999. Par une fiction juridique, la Serbie établit alors des tribunaux compétents pour le Kosovo et situés à Niš, dans le sud de la Serbie. Dans l'incapacité de faire appliquer au Kosovo la moindre décision, ce système de cours parallèles vise uniquement à déstabiliser l'action des Nations unies en indiquant aux Serbes du Kosovo que seules les décisions prises en Serbie ont une valeur juridique. En parallèle, la MINUK recherche et remet en activité les juges albanais qui ont été en dehors des palais de justice depuis près de dix ans. L'expérience professionnelle de ces juges s'est entièrement déroulée à l'intérieur d'un système communiste, ce qui ne prépare pas nécessairement bien à rendre la justice dans une démocratie naissante.

Vide juridique

Les Kosovars ne veulent pas entendre parler du droit yougoslave qui, pour eux, est synonyme de répression. Mais, de son côté, la MINUK n'arrive pas avec, dans ses bagages, un code pénal et un code de procédure pénale immédiatement applicables, ce qui aurait sans doute été souhaitable. Cette idée d'un « kit » juridique fondamental, disponible pour les opérations de maintien de la paix, figure dans le *Rapport Brahimi* sur la réforme du

maintien de la paix³⁵. Pour éviter un vide juridique total, la première décision du RSSG, dès son arrivée le 25 juillet 1999, a été de déclarer que le droit yougoslave tel qu'il existait avant le 24 mars 1999 – c'est-à-dire à la date de l'intervention de l'OTAN – resterait applicable, sous réserve que les dispositions de la loi yougoslave ne contreviennent pas aux normes internationalement acceptées ou aux règlements de la MINUK. Aux textes applicables sont ainsi ajoutées toutes les conventions relatives aux droits de l'homme.

Cette décision soulève un tollé dans la population albanaise qui ne comprend pas que les règles juridiques valables sous Milošević restent les mêmes alors que le contexte politique a radicalement changé. La MINUK doit alors revoir sa position. Un nouveau règlement édicté par le RSSG le 12 décembre 1999 annule la première décision et affirme que sera appliqué le droit en vigueur au 22 mars 1989, c'est-à-dire au moment où le Kosovo bénéficiait encore du statut d'autonomie qui lui avait été conféré par Tito en 1974. Cette nouvelle décision ne calme que très modérément les protestations. La MINUK souhaite que, comme le reste des institutions en voie de création, la justice au Kosovo soit multiethnique. Après de longues négociations, une « Déclaration Conjointe sur le Recrutement des Juges et Procureurs d'ethnicité serbe dans le système multiethnique de justice au Kosovo » est signée le 9 juillet 2002 entre le ministre serbe de la justice Vlatan Batic et le représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU chargé de la police et de la justice. Ce document vise à assurer la multiethnicité du système judiciaire du Kosovo et à mettre un terme aux institutions parallèles serbes, notamment aux cours de justice qui se déclarent compétentes pour le Kosovo en siégeant en « Serbie proprement dite ». Cet accord ne répond qu'imparfaitement aux espoirs de la MINUK. Bien que le gouvernement serbe ait continué à verser à ses magistrats détachés au Kosovo leur salaire serbe qui se cumule avec un traitement de la MINUK (cumul non prévu par la déclaration), les volontaires sont peu nombreux, craignant pour leur sécurité. Un rapport de la MINUK montre qu'en juillet 2003, sur les 317 juges et 45 procureurs locaux qui travaillent dans les 55 tribunaux et institutions judiciaires du Kosovo, figurent seulement 16 magistrats d'ethnicité serbe (quinze juges et un procureur) et 20 représentants d'autres minorités.³⁶ Enfin, et par-delà les problèmes de sécurité, les quelques juges serbes qui reviennent au Kosovo ignorent cette nouvelle décision et continuent à appliquer le droit yougoslave de 1999.

La MINUK élabore aussi son droit en fonction des urgences. Les règlements (*regulations*) décidés par la MINUK sont élaborés par des juristes d'une autre culture, et donc greffés à ce corpus juridique yougoslave sans grand souci de cohérence. Aussi, pour disposer d'un outil

³⁵ Conseil de sécurité des Nations unies, A/55/305- S/2000/809, *Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (Rapport Brahimi)*, op. cit.

³⁶ MINUK, *Pillar 1, Police and Justice: Presentation Paper*, op. cit. Voir aussi à ce sujet : International Crisis Group, *Finding the Balance : the Scales of Justice in Kosovo*, rapport n° 134, 12 septembre 2002, accessible à l'adresse : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Kosovo%2032.pdf>

juridique plus homogène, la mission commence-t-elle la préparation d'un code pénal et d'un code de procédure pénale. Ils sont achevés en avril 2004, après un long processus de consultation des magistrats et des avocats. L'innovation apportée par ce code est la suppression du juge d'instruction. La perpétuation de l'existence d'un magistrat instruisant les affaires à charge et à décharge ne semblait en effet pas très réaliste dans le contexte très particulier et très partisan du Kosovo. Ce nouveau code de procédure pénale crée aussi le concept de police judiciaire, travaillant sous l'autorité des procureurs. La justice pénale au Kosovo peut enfin être rendue en utilisant des textes kosovars.

En revanche, qu'elle puisse être rendue par des juges kosovars paraît plus douteux. La quasi-totalité des juges volontaires pour siéger au Kosovo sont en effet d'ethnie albanaise : peut-on leur demander d'être neutres vis-à-vis d'un crime commis par un Albanais contre un Serbe ? L'expérience montre en quelques mois que les cours de justice peuplées de juges albanais acquittent assez systématiquement les prévenus albanais, même pour des crimes graves. A l'inverse, et même pour des offenses mineures, les Serbes sont durement condamnés.

Désert pénitentiaire

Dans les opérations de maintien de la paix qu'elle mène depuis 1948, jamais l'ONU n'avait eu à se préoccuper de la gestion de l'incarcération de détenus. A cet égard également, la MINUK, tout comme l'ATNUTO au Timor, doit défricher un terrain nouveau pour elle. Les prisons yougoslaves du Kosovo, qui ont été la cible de bombardements de l'OTAN, doivent d'abord être remises en état. Il faut dans un premier temps trouver des personnels internationaux pour les gérer, ce qui n'a rien d'aisé, puis recruter des gardiens locaux, tout en veillant à ce que les détenus soient séparés selon leur appartenance ethnique. Le *Kosovo Correctional Service* (KCS) est donc créé. Il s'agit d'une institution multiethnique, à l'image du KPS. Très surveillé par les ONG qui défendent les droits de l'homme, et bénéficiant de l'aide bilatérale de plusieurs pays, notamment le Canada, la Suisse et le Royaume-Uni, le KCS est aujourd'hui unanimement considéré comme une réussite de l'administration internationale comparable aux standards européens³⁷.

Le recours à des juges internationaux

Faire venir des magistrats internationaux n'est pas simple et prend du temps mais s'avère indispensable dès qu'une affaire prend un tour interethnique. A la différence des militaires dont la projection est le cœur de métier, les magistrats ne sont pas immédiatement disponibles. Dans la plupart des pays, les affectations de magistrats sont soumises à l'avis d'un organisme consultatif, comme l'est en France le Conseil supérieur de la magistrature. Cette procédure prend plusieurs mois.

³⁷ ISSR Research Team, *Kosovo Internal Security Sector Review*, 2006, accessible à l'adresse :

http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/ISSR_report_eng_ver2.pdf

Les juges internationaux affectés à la mission viennent de pays régis par des systèmes juridiques très différents. Bien que ne connaissant pas le droit yougoslave, les juges en provenance de pays de droit écrit s'adaptent rapidement à ce nouveau droit, très proche du droit allemand. L'adaptation est plus longue et plus difficile pour ceux qui viennent d'un pays relevant de la tradition juridique du *common law*, à l'instar du droit anglo-saxon. Des notions comme le juge d'instruction sont étrangères à leur expérience professionnelle et nécessitent, pour certains, une laborieuse adaptation. Conçue à l'origine comme une « béquille » temporaire, la participation des juges internationaux au fonctionnement de la justice du Kosovo s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, alors que le Kosovo est indépendant, et est devenue une composante durable de l'équilibre institutionnel.

Ces difficultés se retrouvent également au niveau de l'organisation de l'administration centrale de la Justice que, faute de pouvoir appeler ministère, on baptise, dans un premier temps, département des Affaires judiciaires, puis à partir de 2004, département de la Justice, avant qu'il ne soit transféré au gouvernement du Kosovo et ne devienne en 2007 ministère de la Justice.

Initialement, dans le souci d'associer pleinement les Kosovars au travail de la mission et d'éviter le procès en néocolonialisme, l'ONU décide d'avoir deux têtes au sommet de chaque département : un fonctionnaire international et un représentant kosovar. Au bout de quelques mois, il faut reconnaître que dans un tel système l'un paralyse l'autre. C'est ainsi que, durant les premiers mois de la MINUK, le département des Affaires judiciaires est dirigé à la fois par un magistrat international (de nationalité française) et une avocate kosovare albanaise extrêmement respectée³⁸, dont le mari et les deux fils ont été enlevés et tués par la police serbe en avril 1999. Il est évidemment impossible à cette personne d'adopter un point de vue équilibré vis-à-vis des Serbes.

Le système du bicéphalisme de l'administration est abandonné en avril 2001, date à laquelle la MINUK se divise en piliers³⁹ dont le premier concerne l'état de droit (*rule of law*) et unit la justice et la police sous l'autorité d'un même fonctionnaire international, en l'occurrence un préfet français. L'association de la police et de la justice dans un même ensemble suscite quelques haussements de sourcils, notamment de la part d'ONG qui y voient à la fois une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et un mauvais exemple à proposer au Kosovo pour l'organisation future de ses institutions. Face à ces reproches, il est aisé de faire valoir que des Etats considérés comme des exemples de bon fonctionnement

³⁸ Nekibe Kelmendi devint ensuite ministre de la justice du Kosovo, lorsque cette fonction fut transférée aux autorités kosovares en 2006.

³⁹ Le deuxième pilier concernait l'administration civile et était appelé à se réduire puis à se dissoudre au fur et à mesure de la création de l'administration kosovare ; le troisième pilier, géré par l'OSCE, était consacré à la démocratisation, la formation des policiers et des magistrats, l'organisation des élections et la promotion de la liberté des médias ; enfin, l'Union européenne formait le quatrième pilier consacré à la reconstruction et au développement économique.

démocratique, comme la Suisse ou le Danemark, associent police et justice dans un même ministère. De plus, l'organisation de la MINUK ne préjuge pas de l'organisation future des institutions du Kosovo. De fait, dans le Kosovo indépendant, les deux ministères sont désormais séparés.

L'organisation de la justice pénale

La justice pénale repose depuis 1999 sur trois éléments. Le premier d'entre eux est le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) à La Haye, qui traite uniquement les affaires les plus importantes parmi les crimes de guerre ou les crimes ethniques. Les critères selon lesquels le TPIY peut demander à un tribunal national de se dessaisir restent flous. Un certain nombre de chefs de guerre kosovar albanais ont fait l'objet de poursuites, parmi lesquels Ramush Haradinaj⁴⁰, brièvement Premier ministre du Kosovo. Le TPIY mène ses investigations avec ses propres enquêteurs qui ne dépendent pas de la MINUK. Bien qu'ayant un bureau de liaison à Priština, il est resté extrêmement discret sur l'état d'avancement de ses dossiers et soucieux d'éviter les fuites. La MINUK ou la KFOR ne recevaient que de loin en loin l'ordre du procureur du TPIY d'arrêter un suspect de crimes de guerre pour le transférer à La Haye.

La deuxième composante de la justice était – et est toujours – formée par les juges et procureurs internationaux⁴¹. Peu nombreux (une quinzaine), ils traitent les affaires liées à la criminalité organisée et aux crimes interethniques, y compris les crimes de guerre que le Tribunal International ne peut inscrire au rôle, faute de temps et de disponibilité. Les juges internationaux peuvent se saisir de dossiers d'affaires pénales, et donc déposséder des juges locaux, lorsque l'affaire est trop sensible pour être gérée localement.

Si les juges internationaux au Kosovo ont traité de nombreuses affaires ethniques ou de grand banditisme, leur contribution est en revanche plus modeste en ce qui concerne les crimes de guerre. En l'absence de preuves matérielles, les investigations n'ayant jamais pu être bien menées à l'origine, toute la procédure repose sur des témoignages. Or, ceux-ci sont très difficiles à obtenir, car les témoins se sentent menacés et doivent être protégés.

Enfin, la troisième composante du système judiciaire est formée par les magistrats kosovars, de loin les plus nombreux. Fin 2007, on compte 89

⁴⁰ Ramush Haradinaj a été un des chefs de l'UÇK et le chef d'un parti politique, l'AAK. Il a été Premier ministre de décembre 2004 à mars 2005, date à laquelle il a quitté ses fonctions pour se constituer prisonnier, ayant fait l'objet d'une inculpation pour crimes de guerre par le Tribunal International de La Haye. Acquitté en avril 2008 et revenu au Kosovo, il a été remis en détention à La Haye en juillet 2010 pour être rejugé, le procureur ayant fait appel car des pressions avaient été exercées sur des témoins qui ont refusé de se rendre au procès.

⁴¹ Voir Nicholas Booth et Jean-Christian Cady, « Internationalized Courts in Kosovo : an UNMIK Perspective » in Cesare O.R. Romano, André Nolkaemper, and Jann K. Kleffner, *Internationalized Criminal Courts : Sierra Leone, Kosovo and Cambodia*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

procureurs et 308 juges locaux (dont 15 Serbes et 19 d'autres minorités), ces statistiques ayant peu évolué⁴². Les magistrats albanais, évincés en 1991 lors de la tentative de « serbification » du Kosovo, ont tous été repris par la MINUK. Les efforts de la mission internationale ont porté sur le recrutement de juges d'ethnicité serbe, afin que, dans les enclaves, les Serbes puissent avoir une justice en laquelle ils aient confiance et ne soient pas obligés de se tourner vers les cours parallèles situées en Serbie proprement dite et qui se déclarent compétentes pour le Kosovo.

Les magistrats locaux ont pris en charge la majorité des affaires. Malheureusement, ils n'ont été ni neutres, ni même compétents ou efficaces. Leurs salaires sont restés faibles, de l'ordre de 600 euros par mois pour un juge chevronné. Ces traitements, inférieurs à ce qui se pratique dans les pays voisins, sont révélateurs du peu de prestige dont jouissent les magistrats dans la société kosovare. De ce fait, les cas de corruption ne sont pas rares. Il faut ajouter qu'en raison de la maigreur des salaires, peu de personnes sont désireuses d'entrer dans la magistrature, au dernier rang desquels les avocats, pourtant les mieux formés en la matière.

Les faiblesses du système judiciaire

Qu'il s'agisse de dépendance, de recrutement ou de formation des juges, la justice au Kosovo fonctionne mal et ne suscite pas la confiance de la population.

Tout d'abord, le système judiciaire du Kosovo reste très dépendant de l'aide internationale, *à la fois sur le plan financier et sur celui de la formation*. Or, la communauté internationale ne propose pas un modèle judiciaire cohérent. Des crédits importants ont été consacrés au cours de ces dix dernières années, non seulement par les Nations Unies (notamment le PNUD), mais aussi par l'OSCE et des bailleurs bilatéraux comme USAID, pour mettre sur pied le système judiciaire kosovar, sans que tous ces efforts convergent. Les pays donateurs répugnent à inscrire leur action individuelle dans un plan global qui serait aussi celui de la mission. Chacun joue sa partition comme il l'entend. De ce fait, les pays anglo-saxons, influencés par la tradition du *common law*, ont eu tendance à proposer des méthodes et des formations pas toujours adaptées à ce que pouvait devenir le système judiciaire du Kosovo, qui procède de la tradition de droit écrit des pays européens.

Le système de recrutement des juges internationaux aurait pu être amélioré. Ne disposant d'aucun crédit permettant de financer le déplacement du candidat, la Mission devait se contenter d'un entretien téléphonique pour évaluer sa connaissance de la langue anglaise et de la terminologie juridique. Cette procédure peu satisfaisante aurait dû être complétée, avant la prise de fonction, par une formation au droit yougoslave, à la problématique de la justice dans les opérations de

⁴² Conseil de sécurité des Nations unies, S/2007/768, *Rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité*, 3 janvier 2008, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2007-768.pdf>

maintien de la paix en général et au Kosovo en particulier. L'urgence de la situation, la MINUK étant toujours en déficit de magistrats internationaux, ne l'a pas permis. Ont donc été recrutés des magistrats parfois excellents, mais parfois aussi nettement en deçà des attentes de la Mission. Il faut noter également que certains pays, dont la France, ont été réticents à envoyer des magistrats au Kosovo. Peu sensibles aux enjeux internationaux, certaines administrations nationales n'encourageaient pas leurs fonctionnaires à s'expatrier, en raison du manque de moyens financiers et humains.

Le mauvais fonctionnement de la justice a également procédé de l'absence de formation des juges locaux. Ce fut une erreur de recruter systématiquement les magistrats évincés en 1991, sans procéder à une mise à jour de leurs connaissances. Sans doute aurait-il fallu procéder pour les magistrats comme pour le KPS, c'est-à-dire ne les recruter qu'après une formation qualifiante. Toutefois, là encore faute de temps, la formation d'un magistrat étant beaucoup plus longue que celle d'un policier, la MINUK n'a pas pu agir de la même manière.

Ces magistrats locaux ont pourtant reçu une formation permanente. Sur le modèle de l'Ecole nationale de la magistrature française, l'OSCE a créé le *Kosovo Judicial Institute* (KJI) en 2000. Malheureusement, et contrairement à l'école de police, le KJI ne dispensait pas de formation de base systématique, comme cela aurait dû être le cas. Des séminaires sur tel ou tel sujet juridique y étaient organisés à intervalles irréguliers, mais la participation des magistrats était facultative. De ce fait, le KJI a plus été un centre de conférences qu'une véritable école. L'ONU a d'ailleurs connu les mêmes déconvenues dans l'établissement du système judiciaire du Timor oriental.

La protection des témoins est nécessaire mais difficile à mettre en œuvre dans ce territoire exigu de 10 000 km² (la taille du département de la Gironde), où les liens claniques sont forts. Ces liens, et les représailles mises en œuvre s'ils sont rompus, demeurent régis, dans la société traditionnelle du Kosovo comme dans celle de l'Albanie, par un droit coutumier médiéval appelé le *Kanun*, bien que n'ayant plus de valeur juridique, celui-ci demeure une référence culturelle encore pratiquée, selon laquelle un meurtre doit être vengé par la mort d'un homme de la famille du coupable, ce que l'on appelle ailleurs une vendetta.

L'adage selon lequel « le témoin coopératif d'aujourd'hui est le témoin mort de demain » s'est malheureusement vérifié à de nombreuses reprises. Protéger un témoin, c'est le protéger non seulement lui-même, mais aussi son conjoint, ses enfants et ses parents proches, sur lesquels la vengeance peut s'exercer. Deux techniques existent, l'une et l'autre utilisées par la MINUK. On peut installer le témoin et ses proches dans une maison protégée par une garde permanente. Pour les personnes protégées, l'inconvénient est qu'elles sont privées de leur liberté. Au bout de quelques mois, ce quasi emprisonnement leur devient insupportable. De plus, ce système est consommateur d'effectifs de sécurité et donc coûteux à long terme. L'autre technique est d'expatrier le témoin afin que, sous de

nouvelles identités, sa famille et lui entament une nouvelle vie. L'obstacle majeur est que, malgré de multiples demandes, la MINUK n'a guère trouvé de pays acceptant d'accueillir des Kosovars et de financer cette réinsertion. Le problème de la protection des témoins n'est toujours pas résolu et handicapé, de manière permanente, la justice au Kosovo.

A un autre niveau, les déficiences du système judiciaire ont également tenu à l'excessive focalisation sur les affaires pénales dans le souci d'établir au plus vite la sécurité – focalisation qui explique que la MINUK n'ait pas dirigé suffisamment ses efforts vers le droit civil. Les conflits sur les propriétés sont fréquents, car la guerre a donné lieu à de nombreuses occupations illégales. Or, les documents cadastraux ont disparu dans la plupart des cas. Les autorités serbes les ont emportés avec toutes les archives judiciaires en 1999. La justice kosovare s'est donc fréquemment trouvée sans les éléments permettant de statuer sur un conflit de propriété. Faute de pouvoir obtenir une solution judiciaire, ces conflits ont parfois dégénéré en violences. Cette caractéristique nuit considérablement au développement économique du Kosovo, dans la mesure où les investisseurs, et les étrangers en particulier, veulent être certains que le terrain sur lequel ils entendent investir ne fera pas l'objet d'une contestation ultérieure.

Enfin, il faut relever la faiblesse des institutions chargées de réguler la magistrature. S'inspirant du modèle français du conseil supérieur de la magistrature, la MINUK a d'abord créé le conseil judiciaire du Kosovo (*Kosovo Judicial and Prosecutorial Council* ou KJPC), chargé de donner un avis sur la nomination des juges et des procureurs mais aussi de veiller à ce que les magistrats soient impartiaux et non corrompus. Cette instance s'est transformée en *Kosovo Judicial Council* (KJC) qui, à la différence du KJPC, ne dépend d'aucune autorité⁴³. Il n'a pas de relation fonctionnelle avec le ministère de la justice et présente directement à l'Assemblée du Kosovo, via le ministère du budget, ses requêtes budgétaires. Cette indépendance absolue du pouvoir judiciaire, abolissant pratiquement le rôle du ministère de la justice, était souhaitée par les magistrats kosovars et soutenue par des conseillers américains, malgré l'opposition du chef du pilier police et justice de la MINUK qui y voyait l'expression même du corporatisme, avec tous ses dangers. Les faits ont démontré que ces craintes étaient justifiées. De plus, le conseil souffre d'une certaine vacance des postes, ce qui ralentit son fonctionnement. De ce fait, les plaintes déposées pour des affaires de corruption de magistrats tardent à être examinées.

⁴³ La composition du KJC est définie dans l'article 108 de la Constitution. Il comprend 13 membres nommés pour 5 ans de la manière suivante : 5 sont choisis par les magistrats, 4 sont choisis par le Parlement (dont 2 doivent être des juges et un doit être membre du barreau), 2 doivent être des Serbes (dont au moins un juge) et 2 sont représentants d'autres ethnicités et sont choisis par le Parlement. Le KJC élit en son sein son président. Le président présente chaque année un rapport au Parlement. A titre transitoire et pendant la durée de la supervision internationale, 2 des 4 membres choisis par le Parlement doivent être des magistrats internationaux proposés par le représentant civil international (le successeur du RSSG).

La faible efficacité du système judiciaire se manifeste dans le retard considérable pris dans le traitement des dossiers. Le système de greffe étant rudimentaire au Kosovo, les chiffres varient. Le Conseil judiciaire du Kosovo mentionnait en 2009, c'est-à-dire immédiatement après le transfert de la MINUK à EULEX, un chiffre compris entre 213 000 et 300 000 affaires en instance, dont certaines remontent à 1999⁴⁴. En conséquence, la présence permanente de juges internationaux est devenue indispensable pour tout ce qui concerne les crimes de guerre, la criminalité interethnique, la corruption et la criminalité organisée, tous sujets pour lesquels un juge local risque de ne pas être impartial ou de faire l'objet de pressions et de menaces auxquelles il ne pourrait pas résister.

Plus généralement, les efforts de la communauté internationale pour lancer un processus de réconciliation nationale n'ont pas été couronnés de succès. Les deux principales communautés se vouent toujours une haine tenace. La multiethnicité, maître mot de l'action internationale, reste pour les Kosovars une référence verbale qu'ils intègrent souvent dans les discours officiels sans que cela corresponde à un souhait véritable ou à un projet réel. Dans ces conditions, nul ne sait pour combien de temps encore la présence des juges internationaux va demeurer indispensable.

⁴⁴ Chiffres cités in International Crisis Group, *The Rule of Law in Independent Kosovo*, Europe Report n° 240, 19 mai 2010, p. 14, accessible à l'adresse : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/204%20The%20Rule%20of%20Law%20in%20Independent%20Kosovo.pdf>, l'ONG *International Crisis Group* estime que même si aucune affaire nouvelle n'était enregistrée dans les rôles, il faudrait 30 mois pour éponger le retard pour les seules « affaires criminelles graves ».

Transitions inachevées

Depuis le début de la mission, l'un des impératifs de la MINUK a été d'associer les Kosovars, dans toutes leurs composantes, à la prise de décisions. Il fallait surtout éviter que les instances internationales, accueillies au début en libérateurs par la très grande majorité de la population, ne soient perçues, au fil des mois et des années, comme de nouveaux occupants confisquant le pouvoir, sans laisser de place aux Kosovars. C'était d'ailleurs ce que prévoyait la Résolution 1244 chargeant la MINUK « d'organiser et de superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique et notamment la tenue d'élections »⁴⁵. S'il ne préjugait pas du statut final du Kosovo et suspendait même la question au respect préalable de certaines normes, le processus de transfert de compétences n'en a pas moins préparé l'inéluctable, à savoir l'indépendance formelle du territoire, sans pour autant parvenir à rompre la dépendance réelle du Kosovo à l'égard de la communauté internationale.

Le transfert aux autorités locales

Au fil des années, la MINUK a procédé à un transfert progressif de ses pouvoirs vers les autorités kosovares, dont la représentativité s'est accrue du fait d'élections. Dès l'automne 1999, le RSSG a mis en place un organisme consultatif, le conseil transitoire du Kosovo, qui rassemblait les différents partis politiques albanais et des représentants de la communauté serbe. En janvier 2000, ce conseil transitoire s'est transformé en un conseil administratif intérimaire composé de huit membres, dont quatre membres de la MINUK et quatre Kosovars : les trois leaders politiques albanais, signataires des accords de Rambouillet, et un représentant de la communauté serbe⁴⁶. C'est à ce moment également que s'est mise en place la co-administration avec 20 départements administratifs, composés de fonctionnaires internationaux et de fonctionnaires locaux, ayant à leur tête à la fois un représentant de la MINUK et un représentant kosovar. Comme indiqué plus haut, ce bicéphalisme a souvent conduit à la paralysie de l'administration.

⁴⁵ Conseil de sécurité des Nations unies, *S/RES/1244, Résolution 1244*, 10 juin 1999, para. 11c, accessible à l'adresse :

<http://www.un.org/french/docs/sc/1999/99s1244.htm>

⁴⁶ Il s'agissait, pour les Albanais, d'Ibrahim Rugova, leader de la Ligue Démocratique du Kosovo (LDK), de Hashim Thaçi, ancien leader de l'UÇK devenu chef du Parti Démocratique du Kosovo (PDK), et de Rexhep Qosja, leader de la coalition du Mouvement Démocratique Uni (MDU). Le représentant de la communauté serbe était Rada Trajkovic.

Un progrès plus substantiel dans la participation des Kosovars a été accompli en mai 2001, avec le schéma constitutionnel de transfert graduel des pouvoirs aux institutions du Kosovo. Les caractéristiques de ce schéma étaient d'une part une assemblée élue au suffrage universel élisant elle-même le président du Kosovo pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, et d'autre part un gouvernement avec un Premier ministre responsable devant cette assemblée. Si de nombreux pouvoirs étaient déjà transférés aux autorités kosovares, le domaine régalien (police, justice, diplomatie) leur échappait encore, car il ne pouvait être transféré qu'une fois déterminé le statut final du Kosovo.

La longue attente de la décision de la communauté internationale sur le statut du Kosovo n'a donné aux Kosovars aucune perspective. Cet immobilisme risquait, à la longue, d'entraîner des réactions de la population albanaise. Pour tromper cette attente, la MINUK a inventé le concept de « normes avant le statut » (*standards before status*), qui imposait au Kosovo d'atteindre certaines normes, avant que les discussions sur le statut futur ne soient engagées.

Il n'a pas été inutile de poser des jalons pour évaluer les progrès réalisés par le Kosovo sur la voie d'une société démocratique. Définis dans le document de la MINUK « Normes pour le Kosovo »⁴⁷, ces repères ont été approuvés par les institutions provisoires du Kosovo et avalisés par le Conseil de sécurité en décembre 2003. Les ambitions affichées dans ce document sont grandes, puisque le but défini dès la première page est la création d'un « Kosovo où tous, indépendamment de leur ethnicité, de leur race ou de leur religion peuvent vivre, travailler et voyager librement sans crainte, hostilité ou danger et où existe la tolérance, la justice et la paix pour chacun ».

On peut légitimement s'interroger sur le réalisme de cette vision comme sur la probabilité que le Kosovo atteigne en l'espace de quelques années un niveau si élevé de démocratie et de liberté – combien d'Etats membres des Nations unies peut-on d'ailleurs citer en exemple ? De toute évidence, le concept des standards avant le statut a surtout été un moyen de repousser la date à laquelle la communauté internationale devrait se prononcer sur le statut futur, c'est-à-dire l'indépendance du Kosovo. En ce sens, il est clair que le désaccord au sein du Conseil de sécurité sur l'avenir du Kosovo n'était pas lié aux progrès que ce territoire avait faits ou allait faire sur la voie de l'établissement d'une société multiethnique et démocratique.

A cet égard, les émeutes de 2004 ont agi comme un révélateur et un accélérateur, car il est devenu évident que, sous quelque forme que ce soit, un retour du Kosovo au sein de la Serbie était impossible. Cette conviction était, depuis plusieurs années, celle des Etats-Unis et du Royaume Uni. Du fait de ces événements, la position de la France, restée

⁴⁷ Conseil de sécurité des Nations unies, *Normes pour le Kosovo*, 10 décembre 2003, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/standards/>

longtemps opposée à l'indépendance du Kosovo en raison de son alliance historique avec la Serbie, a évolué en faveur de l'indépendance.

Les émeutes de 2004 ont aussi été un accélérateur du transfert des pouvoirs aux autorités locales. Dans un rapport d'octobre 2004, Kai Eide, diplomate norvégien et envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU, a ainsi remis en cause la pertinence de la politique fondée sur les standards pour le Kosovo, posant la question du statut futur dans un deuxième rapport de septembre 2005.

Sans optimisme excessif et ne cachant pas que la performance du Kosovo était très inégale, le système judiciaire étant le maillon le plus faible des institutions, le rapport Eide conclut que le moment est venu pour engager des négociations entre Serbes et Albanais sur le statut du Kosovo, négociations menées par Marti Ahtisaari, ancien président de la Finlande. Cette approche répond à une volonté des membres du Quint (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne, France et Italie) qui, au sein du Conseil de sécurité, veulent que l'ONU, très sollicitée par ailleurs, se désengage du Kosovo, mission de maintien de la paix coûteuse et qui s'éternise, et passe le flambeau à l'Union européenne, organisation régionale mieux à même de poursuivre la tâche. Cette démarche est sous-tendue par une idée-maîtresse : l'indépendance du Kosovo est la seule option politique viable, mais ce nouveau pays a besoin pour longtemps encore d'un important soutien international, non seulement sous la forme d'une aide économique substantielle, mais aussi en ce qui concerne la mise en œuvre de l'état de droit. La présence d'une police internationale et de magistrats internationaux reste donc pleinement justifiée. Le protectorat doit continuer, avec d'autres acteurs, pour une période difficile à évaluer, mais sans doute très longue.

Les propositions Ahtisaari, présentées en janvier 2007, se heurtent cependant à l'opposition de la Russie et de la Chine et à l'obstruction de la Serbie qui accuse le négociateur de partialité. Prenant acte de cet échec et après avoir tenté des négociations infructueuses sans le médiateur, le Kosovo, encouragé par les Etats-Unis, déclare unilatéralement son indépendance le 17 février 2008. La transition vers l'indépendance ne s'est donc pas passée comme l'ONU l'avait prévue. Du fait de l'opposition anticipée de la Chine et de la Russie, une nouvelle résolution mettant fin à la MINUK n'a pas pu être soumise au Conseil de sécurité. A l'origine, il était prévu qu'EULEX, la mission de l'Union européenne, se substitue à la MINUK qui devait disparaître, mais tel n'a donc pas été le cas. Sur un plan juridique, la Résolution 1244 est toujours en vigueur. De même, et bien que l'essentiel de ses pouvoirs ait été transféré à EULEX, la MINUK reste formellement en place, avec des effectifs très limités et réduite à un rôle d'observateur, rappelant en quelque sorte la phrase célèbre de MacArthur : « *Old soldiers never die, they just fade away* ».

Une indépendance sous protectorat

Pour inévitable et souhaitable qu'ait été l'indépendance du Kosovo, elle n'a résolu que peu de problèmes. Il n'est pas certain, notamment, qu'elle l'ait

fait progresser vers l'état de droit, puisque le Kosovo demeure à cet égard sous supervision internationale. Le protectorat exercé naguère par l'ONU l'est désormais par l'Union européenne qui, aux yeux des Kosovars, dispose d'une légitimité d'autant plus grande qu'ils ont l'espoir, dans un avenir lointain, d'en devenir membres – espoir chimérique à l'heure actuelle, puisque plusieurs membres de l'Union européenne (Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie) ont refusé de reconnaître l'indépendance du Kosovo. Le transfert de la supervision de l'état de droit à EULEX présente, par rapport à la MINUK, le double avantage de donner à l'action internationale des moyens financiers supplémentaires et une plus grande homogénéité des intervenants⁴⁸. La mission EULEX s'appuie en effet sur 2 000 personnes et un budget de 165 millions d'euros, avec une composante police comptant 1 400 policiers internationaux, et une composante justice comprenant 420 personnes, dont 39 juges et 30 procureurs internationaux issus soit des Etats membres de l'Union européenne (sauf l'Espagne), soit d'Etats contributeurs (Etats-Unis, Canada, Norvège, Suisse, Turquie et Croatie). L'OSCE continue quant à elle de jouer son rôle de conseiller et de formateur, le Kosovo constituant d'ailleurs sa mission la plus nombreuse, avec 684 personnes, dont 189 personnels internationaux et 495 personnels locaux, pour un budget de 23 546 000 euros⁴⁹. Toutefois, dans le domaine de l'établissement de l'état de droit, le bilan de l'engagement international reste bien lié à l'action de la MINUK.

« Le succès d'une mission de maintien de la paix est de devenir inutile » disait Sergio Vieira de Mello⁵⁰, signifiant par là qu'ayant réussi à résoudre les problèmes pour lesquels elle avait été mise en place, la mission ne se justifiait plus. Vue sous cet angle, l'action de l'ONU au Kosovo n'a pas été un succès puisque l'intervention internationale s'est pérennisée et que nul n'en aperçoit aujourd'hui le terme. Certains observateurs voient même dans le Kosovo les germes d'un « Etat failli », où règne la corruption et où les interférences entre le politique et la justice sont nombreuses. Les pessimistes notent aussi que la multiethnicité des institutions policières et judiciaires est fragile et qu'immédiatement après l'indépendance, la quasi-totalité des policiers serbes ont quitté leur travail, cédant aux injonctions de Belgrade – ils ont néanmoins repris leur poste quelques mois plus tard, la Serbie étant dans l'incapacité de leur assurer un revenu de remplacement. La justice s'enfoncé, accumulant les retards et demeurant incapable de répondre aux exactions commises en 2004 comme aux crimes de 1999.

⁴⁸ Cf. EULEX, *Annual Report on the Judicial Activities of EULEX Judges*, 2010, accessible à l'adresse : <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/justice/annual-report2010/Judges%20Annual%20Report%202010.pdf>. Effectifs de septembre 2010 et année budgétaire du 15 octobre 2010 au 14 octobre 2011.

⁴⁹ Chiffres 2011 in OSCE, *Rapport annuel sur les activités de l'OSCE en 2010*, 2011, accessible à l'adresse : <http://www.osce.org/fr/sg/80512>.

⁵⁰ Sergio Vieira de Mello fut le chef de la mission de préfiguration au Kosovo avant la création de la MINUK, puis devient RSSG au Timor oriental. Il fut tué dans l'attentat qui détruisit le quartier général de l'ONU à Bagdad le 19 août 2003, alors qu'il dirigeait la mission de l'ONU en Irak.

Cependant, pour précaire qu'elle puisse paraître, la sécurité au Kosovo est établie. Même si sa gestion actuelle peut être améliorée, la police, qui est une institution créée de toutes pièces par l'ONU, bénéficie d'un certain capital de confiance auprès de la population. Il est aisé de constater que le Kosovo a encore beaucoup de progrès à faire dans l'établissement de l'état de droit, mais sa situation n'est pas sensiblement différente de celle de ses voisins, anciennes républiques de Yougoslavie comme la Macédoine, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine ou même d'Etats devenus membres de l'Union européenne comme la Bulgarie. Dans le paysage politique des Balkans, le Kosovo n'est plus une exception, même s'il est loin de répondre aux espoirs, peut-être excessifs, que la communauté internationale avait placés en lui.

Conclusion

Lancées l'une comme l'autre en 1999, la MINUK et l'ATNUTO ont été les premières opérations de maintien de la paix (OMP) ayant un mandat de gouvernance en l'absence d'autorités locales. Elles ont servi de référence pour toutes les OMP mises en place depuis 1999, bien que celles-ci se soient déroulées dans des territoires où existait un gouvernement, souvent chancelant, mais tout de même présent⁵¹. A l'instar du Kosovo, la plupart de ces OMP ont été multidimensionnelles, englobant la construction de l'état de droit, la réforme des systèmes de justice et de police, la protection des droits de l'homme ou encore le processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion des combattants (DDR). Les OMP se sont multipliées et rassemblent des effectifs de plus en plus nombreux : plus de 100 000 personnes en uniforme (militaires et policiers) en juillet 2011 contre 67 000 en 2005.

Or, les cas du Kosovo et du Timor oriental ont montré que des opérations de cette nature ne peuvent réussir que si certaines conditions sont réunies. Trois d'entre elles paraissent plus particulièrement importantes. Tout d'abord, un consensus politique doit exister au sein du Conseil de sécurité en ce qui concerne à la fois le but de l'intervention et ses modalités. Un mandat clair et réaliste est essentiel. De plus, l'intervention doit être attentivement planifiée et dotée de ressources humaines et budgétaires suffisantes. L'expérience montre que les OMP durent de très nombreuses années et il est donc indispensable de prévoir dans la durée. Sur le terrain, il faut enfin que les autorités et la population locale acceptent la présence internationale et ses modalités d'intervention.

Cette dernière condition est sans doute la plus difficile à remplir. Il existe souvent, au moins au départ, une certaine naïveté dans l'approche de la communauté internationale. Sûre de la légitimité que lui confère la résolution du Conseil de sécurité, animée d'intentions altruistes, confiante dans son cadre de références juridiques, culturelles et politiques, disposant de moyens matériels et logistiques importants, enfin ne concevant pas que d'autres systèmes ou d'autres approches soient possibles, la communauté

⁵¹ Citons parmi ces opérations : l'ONUCI (Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire créée en avril 2004 qui a remplacé la MINUCI (Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire) créée en mai 2003, la MINUSTAH (Mission des Nations Unies de Stabilisation en Haïti) créée en juin 2004, la MINUS (Mission des Nations Unies au Soudan) créée en mars 2005, la MINUAD (Mission hybride des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour créée en juillet 2007, la MONUSCO (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo) créée en juillet 2010.

internationale, dans sa composante occidentale, pèche parfois par excès d'optimisme et, de ce fait, est perçue localement comme arrogante, car elle tend à sous-estimer les difficultés et les réactions de rejet qu'entraînent son action et sa présence sur un territoire peu préparé à l'accueillir. En outre, les Occidentaux, qui la composent très largement, sont pressés par le temps qui rend les contributions financières de plus en plus modestes et aléatoires. Ils entendent en conséquence faire franchir en quelques années à des sociétés traditionnelles des étapes que le monde occidental a mis longtemps à accomplir, négligeant trop souvent de ce fait le poids de l'histoire et des cultures locales.

En définitive, si la présence d'une mission de maintien de la paix peut atténuer les conflits ou tout du moins la manière dont ils s'expriment et se résolvent, elle n'en supprime pas pour autant les causes. Les haines interethniques du Kosovo durent depuis des siècles et ne disparaîtront pas de sitôt, sauf si, grâce à l'incitation internationale, une multiethnicité réelle et non pas de façade est promue peu à peu par les dirigeants locaux. Pour autant, il semble raisonnable d'affirmer avec Alain Le Roy, ancien Secrétaire général adjoint de l'ONU et ancien directeur du DOMP, que « ce serait bien pire » si les missions de maintien de la paix n'étaient pas en place⁵².

⁵² Organisation des Nations unies, *UN Peace Operations: Year in review. UN Peacekeeping enters consolidation phase. Interview with Alain Le Roy, Under-Secretary-General for peacekeeping operations*, 2010, p. 11, accessible à l'adresse: www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf.

Références

Documents officiels

COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE, *ICRC Progress Report*, 28 août 2006, accessible à l'adresse : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0897>.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *S/1999/987 Rapport du Secrétaire Général sur la MINUK*, 16 Septembre 1999, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-1999-987.pdf>.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *S/1999/1250 Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la MINUK*, 23 décembre 1999, accessible à l'adresse : <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20S1999%201250.pdf>.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *A/55/305- S/2000/809 : Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (Rapport Brahimi)*, 20 août 2000, accessible à l'adresse : http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *S/2004/348 Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la MINUK*, 30 avril 2004, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2004-348.pdf>.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *S/2006/361 Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la MINUK*, 5 juin 2006, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2006-361.pdf>.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *S/2007/768, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité*, 3 janvier 2008, accessible à : <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2007-768.pdf>.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *S/RES/1244, Résolution 1244*, 10 juin 1999, accessible à l'adresse : <http://www.un.org/french/docs/sc/1999/99s1244.htm>.

CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Normes pour le Kosovo*, 10 décembre 2003, accessible à l'adresse : <http://www.unmikonline.org/standards/>.

EULEX, *Annual Report on the Judicial Activities of EULEX Judges*, 2010, accessible à l'adresse : <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/justice/annual-report2010/Judges%20Annual%20Report%202010.pdf>.

- INPROL, *Literature Review: Rule of Law Lessons Learned from the UN Mission in Kosovo (UNMIK) CR 09-006*, octobre 2009, accessible à l'adresse : <http://www.inprol.org/node/4700>.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Finding the balance: the scales of justice in Kosovo*, rapport n° 134, 12 septembre 2002, accessible à l'adresse : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Kosovo%2032.pdf>.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *The Rule of Law in Independent Kosovo*, Europe Report n°204, 19 mai 2010, accessible à l'adresse : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/204%20The%20rule%20of%20Law%20in%20Independent%20Kosovo.pdf>.
- ISSR RESEARCH TEAM, *Kosovo Internal Security Sector Review*, 2006, accessible à l'adresse : http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/ISSR_report_eng_ver2.pdf.
- MINUK, *Pillar 1, Police and Justice: Presentation Paper*, juillet 2003, accessible à l'adresse : http://www.unmikonline.org/justice/documents/Pillar1_Report_Jul03.pdf.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *UN Peace Operations: Year in Review. UN Peacekeeping Enters Consolidation Phase. Interview with Alain Le Roy, Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations*, 2010, p. 11, accessible à l'adresse : www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf.
- OSCE, *Rapport annuel sur les activités de l'OSCE en 2010*, 2011, accessible à l'adresse : <http://www.osce.org/fr/sq/80512>.
- UN OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Crime and its impact on the Balkans and affected countries*, mars 2008, accessible à : http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf.

Ouvrages et monographies

- ANTE Arta, *State Building and Development. Two sides of the same coin ? Exploring the case of Kosovo*, Hamburg, Disserta Verlag, 2010.
- BOOTH Nicholas et CADY Jean-Christian, « Internationalized Courts in Kosovo : an UNMIK perspective » dans ROMANO Cesare O.R., NOLKAEMPER André, and KLEFFNER Jann K., *Internationalized criminal courts : Sierra Leone, Kosovo and Cambodia*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- CADY Jean-Christian, *A few thoughts on UNMIK Lessons Learned*, unpublished, juillet 2009, accessible à l'adresse : <http://inprol.org/kosovo/LL-Jean-Cady-July142009-final.pdf>.
- CHARRETTE (de) Patrice, *Les Oiseaux Noirs du Kosovo : Un Juge à Pristina*, Paris, Michalon, 2002.
- CHEVALLIER Eric, *L'ONU au Kosovo : Leçons de la Première MINUK*, Occasional Papers, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, mai 2002.

- DANCOURT Emmanuelle et VALENTIN Marcel, *De Sarajevo aux banlieues, mes combats pour la paix*, Chambray-lès-Tours, CLD Editions, 2006.
- DE GROEN Els, *Too early to get along. Travel reports from Kosovo*, Amsterdam, Press Now, 2001.
- HARDER Melissa Ann, *No Law but Order: Justice and Security Sector Reform in Kosovo*, Vancouver, Simon Fraser University, 2008.
- KING Ian and MASON Whit, *Peace at Any Price: How the World Failed Kosovo*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.
- JUDAH Tim, *Kosovo, War and Revenge*, New Haven, Yale University Press, 2002.
- LECOMPTE Dominique, « L'ONU, Pygmalion malhabile. La fragilité du nation building au Timor », *Focus stratégique*, n°26, novembre 2010.
- MALCOLM Noel, *Kosovo, A Short History*, New York, Harper Perennial, 1999.
- MEJEAN Virgile, *Ordre et Sécurité au Kosovo 1999-2002. Les Missions des Forces Terrestres*, Cahiers de la Recherche Doctrinale, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, Ministère de la Défense, septembre 2007.
- MELLON Jérôme, *Preparing for a security sector reform. Lessons from Kosovo*, UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Publication III, 2006.
- O'NEILL William G., *Kosovo, An Unfinished Peace*, Boulder, International Peace Academy, Occasional Paper Series, Lynne Rienner Publishers, 2002.

Articles de revues et de presse

- DERENS Jean-Arnault, « L'explosion que l'ONU n'a pas vu venir », *RFI*, 23 mars 2004.
- DERENS Jean-Arnault « Des émeutes concertées au Kosovo », *La Libre Belgique*, 24 mars 2004.
- DIDIER François, « Priorité sécurité pour Kouchner. Criminalité en hausse. Premier bilan mitigé pour l'administrateur de l'ONU », *Libération*, 14 décembre 1999.
- GUÉHENNO Jean-Marie, « Maintien de la paix : les nouveaux défis pour l'ONU et le Conseil de sécurité », *Politique étrangère*, vol. 68, n°3-4, 2003, pp. 689-700.
- JACKSON Mike (Général), « My Clash with NATO Chief », *The Telegraph*, 4 septembre 2007.
- SCHLAMP Hans-Jürgen, « Everyone knew what was going on in Bondsteel », interview de M. Alvaro Gil Robles, *Spiegel Online*, le 12 mai 2005, accessible à l'adresse : <http://www.spiegel.de/international/0,1518,388556,00.html>.

Entretiens et sources non-publiées

La question du Kosovo: de la sortie du protectorat à la redéfinition de l'engagement international, colloque organisé le 6 mai 2008 à Dijon par le 1^{er} cycle de Sciences Po Paris, Europe centrale et orientale.

Informations aux lecteurs

Si vous êtes intéressé(e) par d'autres publications de la collection, veuillez consulter la section « Focus stratégique » sur le site Internet de l'Ifri :

www.ifri.org/

Les derniers numéros publiés de la collection « Focus Stratégique » sont :

- Corentin Brustlein, « Apprendre ou disparaître ? Le retour d'expérience dans les armées occidentales », *Focus stratégique*, n°33, octobre 2011.
<http://www.ifri.org/downloads/fs33brustlein.pdf>
- Corentin Brustlein, « Toward the End of Force Projection? II. Operational Responses and Political Perspectives », *Focus stratégique*, n° 21 bis, septembre 2011.
<http://www.ifri.org/downloads/fs21bisbrustlein.pdf>
- Corentin Brustlein, « Toward the End of Force Projection? I. The Anti-Access Threat », *Focus stratégique*, n° 20 bis, juillet 2011
<http://www.ifri.org/downloads/fs20bisbrustlein.pdf>
- Etienne de Durand, Benoît Michel et Elie Tenenbaum, « La guerre des hélicoptères. L'avenir de l'aéromobilité et de l'aérocombat », *Focus stratégique*, n° 32, juin 2011.
<http://www.ifri.org/downloads/fs32aeromobilite.pdf>
- Vivien Pertusot, « NATO Partnerships: Shaking Hands or Shaking the System? », *Focus stratégique*, n° 31, mai 2011.
<http://www.ifri.org/downloads/fs31pertusotnatopartnerships.pdf>
- Pierre Chareyron, « Hoplites numériques. Le combat d'infanterie à l'âge de l'information », *Focus stratégique*, n° 30, avril 2011.
<http://www.ifri.org/downloads/fs30chareyron.pdf>
- Etienne de Durand, « Francs-Tireurs et Centurions. Les ambiguïtés de l'héritage contre-insurrectionnel français », *Focus stratégique*, n° 29, mars 2011.
<http://www.ifri.org/downloads/fs29dedurand.pdf>
- Guillem Monsonis, « La posture stratégique indienne face au défi pakistanais », *Focus stratégique*, n° 28, février 2011.
<http://www.ifri.org/downloads/fs28monsonis.pdf>