



## SERBIE ET KOSOVO : L'AMBIGUÏTÉ CONSTRUCTIVE

### Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux en Serbie et au Kosovo

16 au 20 septembre 2013

Une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux, conduite par son Président, M. Jean-Pierre Michel, et composée de MM. Roland Ries, Président délégué pour la Serbie et Patrice Gélard, s'est rendue en Serbie (16 au 17 septembre) et au Kosovo (18 au 20 septembre). L'objectif de ce déplacement était de faire le point sur le processus de normalisation des relations entre les deux pays, quelques semaines après la signature, le 19 avril 2013, d'un accord à Bruxelles sous l'égide de l'Union européenne.

#### **I. La question du statut du Kosovo**

**Le 17 février 2008, le Kosovo a déclaré de façon unilatérale son indépendance, neuf ans après la fin du conflit entre les combattants kosovars et l'armée régulière serbe.** L'accession à l'indépendance vient sanctionner l'échec des négociations menées avec les autorités serbes. Celles-ci militaient, en effet, pour une autonomie renforcée, en s'appuyant sur les termes de la résolution 1244 adoptée le 10 juin 1999 par les Nations Unies, selon laquelle la province administrée par une mission internationale – la MINUK – demeurerait de *jure* serbe.

Les négociations sur le statut du Kosovo, entamées en 2006 à Vienne sous l'égide de l'envoyé spécial des Nations unies, M. Marti Ahtisaari, et du groupe de contact réunissant les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie, excluaient d'emblée trois options : la partition du pays, la division puis le rattachement aux pays voisins – Serbie et Albanie –, et le maintien du *statu quo*.

L'indépendance du Kosovo a constitué un précédent dans la région et dans le monde. Contrairement à la Bosnie-Herzégovine, à la

Croatie, à la Macédoine, au Monténégro et à la Slovénie, le Kosovo ne disposait pas du statut de république fédérée au sein de la Yougoslavie de 1946, mais seulement de celui de province autonome, au même titre que la Voïvodine. Par ailleurs, si elle n'est pas la première province autonome à accéder à l'indépendance dans le monde – le Tatarstan, la Tchétchénie, le Haut Karabagh, la Transnistrie, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ont déjà accompli par le passé une semblable rupture –, la reconnaissance de celle-ci par de nombreux États constitue, en revanche, une nouveauté.

**La Cour internationale de justice, néanmoins saisie par l'Assemblée générale des Nations Unies, à la demande la Serbie, a émis, le 22 juillet 2010, un avis consultatif estimant la déclaration d'indépendance du Kosovo conforme au droit international.** Toutefois, l'avis de la Cour est extrêmement prudent puisqu'il ne concerne pas le droit du Kosovo à accéder à l'indépendance, mais uniquement la déclaration en elle-même.

**La France et vingt-deux autres États membres de l'Union européenne ont reconnu l'indépendance du Kosovo.** La République de Chypre, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie y sont toujours hostiles, craignant qu'une telle reconnaissance puisse apparaître comme une incitation à l'irréductibilisme.

#### **II. L'accord de Bruxelles du 19 avril 2013**

L'accord signé à Bruxelles entre les autorités serbes et kosovares, le 19 avril dernier, vient couronner un **rapprochement entre les deux pays**, entamé en mars 2011, sous l'égide de l'Union européenne.

Si les discussions se limitaient initialement à des questions de nature technique, elles ont pris un tour plus politique le 19 octobre 2012, suite à **une rencontre entre les premiers ministres serbes et kosovars, MM. Ivica Dacic et Hashim Thaçi**, lançant véritablement un **processus de normalisation des relations entre les deux États**. Le texte prévoit notamment que la police du Nord Kosovo, majoritairement serbe, soit intégrée au sein de la police du Kosovo. Il en va de même pour les autorités judiciaires du Nord Kosovo désormais appelées à fonctionner dans le cadre juridique du Kosovo.

L'accord prévoit, en outre, la dissolution de structures municipales parallèles serbes (municipalités, écoles, hôpitaux), financées par Belgrade, et leur remplacement par des municipalités élues selon la loi électorale kosovare. **Le point 14 stipule enfin qu'aucune des deux parties ne bloquera ou n'encouragera les autres à bloquer le progrès de l'autre partie sur son chemin vers l'Union européenne**. Il s'agit de fait d'une forme de reconnaissance implicite de l'indépendance du Kosovo. Même si Belgrade refuse officiellement de voir dans cet accord une remise en question du rattachement du Kosovo, qui reste à ses yeux une province serbe. **L'accord du 19 avril maintient donc une forme d'ambiguïté, que l'on peut qualifier de « constructive ».**

Le processus de normalisation des relations avec le Kosovo n'a d'ailleurs été rendu possible que par la conversion à l'idée européenne d'une partie des formations radicales présentes sur la scène politique serbe, qu'il s'agisse du SPS (parti socialiste), l'ancien parti de Slobodan Milosevic (c'est le cas du Premier ministre Ivica Dacic) ou du SNS (parti progressiste) plus à droite (à l'image du Président de la République Tomislav Nikolic ou du Vice-Premier ministre Aleksandar Vulin). Elles ont révisé des positions jusque-là considérées comme intangibles pour accélérer le rapprochement avec l'Union européenne.



La délégation avec le Président de la République serbe, M. Tomislav Nikolic.

**Reste désormais à convaincre la minorité serbe au Kosovo, soit 110 000 personnes.** Il convient à cet égard de distinguer les communautés du Sud de l'Ibar (70 000 personnes) et le Nord du pays (40 000 personnes).

- **Les élections législatives de l'automne 2011** ont montré que les Serbes résidant dans le Sud acceptaient de faire partie du pays et que la décentralisation prévue par **le plan de supervision internationale du Kosovo (2007), dit plan Ahtisaari, annexé à la Constitution**, fonctionne convenablement, en dépit de la persistance de certains problèmes : retours empêchés, mauvaise perception de l'action des autorités kosovares jugée partielle, relations difficiles avec les autres communautés.

- À l'inverse, le Nord cristallise l'histoire du Kosovo et les difficultés passées de Belgrade à solder le conflit. Jusqu'à l'accord du 19 avril, l'administration et les services y étaient encore financés par la Serbie. La présence de groupes paramilitaires ou de milices permet de réguler certains trafics. La population vit dans cette forme de bulle, où l'appartenance à la Serbie n'est pas réellement remise en cause. Les habitants de la région sont hostiles à toute « *kosovarisation* », qu'ils identifient au fait d'être livrés à l'autorité des Albanais. La solution régulièrement avancée d'une partition du Kosovo n'est pourtant pas tenable. Elle menacerait la présence des communautés serbes du Sud de l'Ibar et fragiliserait dans le même temps les équilibres régionaux affectant à des degrés divers la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, voire la Serbie elle-même (Sandjak).

- La place de l'Église orthodoxe serbe est également une des clés pour évaluer le rapprochement entre les autorités serbes et kosovares. Le gouvernement kosovar est à cet égard pleinement conscient que l'inscription convenable de la communauté serbe dans le pays passait par une intégration réussie de l'Église dans la société. Une commission de réconciliation devait ainsi être mise en place afin de faire la lumière sur les exactions commises à l'égard des lieux de culte. Une solution au conflit foncier opposant les autorités kosovares aux responsables du monastère de Deçan devait également être trouvée. D'autres litiges concernant Prizren ou Velika Heça doivent dans le même temps être résolus.

L'Église orthodoxe serbe s'est, dans un premier temps, montrée, extrêmement réservée sur l'accord du 19 avril, déplorant une « reconnaissance indirecte, silencieuse mais de fait, du système gouvernemental au Kosovo, indépendant des structures gouvernementales serbes » et regrettant l'abandon du territoire serbe « le plus important en termes spirituels et historiques ». L'assemblée épiscopale annuelle qui s'est tenue le 31 mai dernier a néanmoins permis à l'Église de réaffirmer sa loyauté à l'égard de l'État serbe. Le patriarche Irinej s'est ainsi démarqué de l'évêque Atanasije qui avait comparé les actes du Premier ministre Dacic à ceux de son prédécesseur Djindjic, assassiné. Ces propos, tenus lors d'une manifestation hostile à l'accord, ont été interprétés par certains observateurs comme un appel implicite au meurtre. La position du père Sava, Abbé du monastère de Decani, au Sud du Kosovo, illustre bien cette volonté d'une partie de l'Église orthodoxe serbe d'appuyer le processus de normalisation des relations entre les deux États : le religieux a en effet pris la nationalité kosovare et parle l'albanais.

Un comité de mise en œuvre de l'accord a été mis en place avec l'aide de l'Union européenne. Un fonds de développement économique régional pour le Nord a également été créé par le Parlement kosovar le 12 juillet dernier. Restent à définir les modalités de nature à permettre aux municipalités à dominante serbe, situées au Sud de l'Ibar, comme Gračanica, Strpce ou Ranilug, de bénéficier de ce Fonds.

### III. Les élections du 3 novembre 2013 et la poursuite des négociations

La poursuite des pourparlers entre les deux pays a débouché, le 24 juillet dernier, sur un accord concernant l'organisation des élections municipales, le 3 novembre. L'ambition affichée était d'obtenir un taux de participation des Kosovars d'origine serbe – autorisés à voter sur la base des documents personnels dont ils disposaient – de l'ordre de 15 %, ce qui a été le cas en dépit des incidents de Mitrovica. Des mesures en faveur du vote des personnes déplacées à l'intérieur ou des personnes nées au Kosovo mais résidant en Serbie centrale avaient également été envisagées (98 000 personnes au total). Par ailleurs, le matériel de vote ne comportait pas le logo de la République du Kosovo. Enfin, une mission d'observation de l'Union européenne a été envoyée sur place, ce qui a constitué une première.

Reste que certains représentants des Serbes du Nord du Kosovo refusent de reconnaître la validité de l'accord du 19 avril et se sont constitués en « Assemblée provisoire de la province autonome du Nord du Kosovo ». Ils ont appelé, dans le même temps, au boycott de ce scrutin. Les maires de Zubin Potok et Zvečan (DSS, opposé à l'actuel gouvernement serbe) ainsi que ceux de Mitrovica et Leposavic (membres du SNS et du SPS, parties prenantes de la coalition gouvernementale à Belgrade) sont les principaux leaders de cette Assemblée. Le Gouvernement serbe a rapidement condamné cette opposition, en menaçant de révocation les fonctionnaires de l'État serbe résidant au Kosovo et les maires contestataires.

Au-delà de la question centrale des élections, les négociations portent également sur la mise en place de structures policières et judiciaires représentatives du caractère multiethnique du Kosovo. L'ambition affichée est également de créer une véritable zone de libre-échange entre les deux pays.

La question de l'intégration de membres de la police de la communauté serbe au sein des effectifs de celle du Kosovo a ainsi été abordée. Ceux-ci ne seront plus tenus de prendre de documents d'identification kosovars, ils seront également dispensés de prolonger le serment d'allégeance et leurs contrats seront à durée indéterminée. Par ailleurs, une loi d'amnistie a été adoptée le 11 juillet dernier, visant les policiers d'origine serbe, condition préalable à leur intégration au sein du corps kosovar. Un commandement régional serbe a également été institué.

La Serbie souhaite désormais que ces contrats de travail ne fassent pas référence à la République du Kosovo. Aucune coopération policière entre la Serbie et le Kosovo n'est, pour l'instant, envisagée, Belgrade estimant que les forces serbes collaborent déjà avec la mission civile de l'Union européenne au Kosovo, EULEX.

Des divergences entre les deux parties restent également notables en ce qui concerne les tribunaux de première instance et les bureaux du procureur. La compétence territoriale de la Cour de Mitrovica demeure notamment sujette à débat. Pristina souhaite une seule cour compétente à la fois pour les quatre communes du Nord de l'Ibar et les trois situées au Sud, ce qui diluerait la présence des Kosovars d'origine serbe dans sa composition. Belgrade souhaite deux cours séparées.

De façon générale, Belgrade milite pour la mise en place de trois tribunaux de première instance à dominante serbe : Mitrovica-nord, Gracanica et Strpce.



MM. Hajredin Kuci, Vice-Premier ministre du Kosovo et Jean-Pierre Michel, Président du groupe d'amitié

Un accord plus technique est intervenu le 8 septembre au sujet des télécommunications et de l'énergie.

Au niveau des télécommunications, les appels du Kosovo vers la Serbie resteront des appels locaux et non internationaux. Le Kosovo devrait, quant à lui, disposer d'un code international en 2015 (383). Les opérateurs serbes pourront, par ailleurs, travailler au Kosovo.

En ce qui concerne l'énergie, si les questions de propriété ont été mises de côté, les principales difficultés tiennent à la gestion de **la centrale hydraulique du lac de Gazivode**, dont les eaux sont partagées entre la Serbie et le Kosovo ainsi qu'à la station électrique de Valac. L'accord permet néanmoins de sécuriser la fourniture. Une augmentation annuelle des recettes de l'État et de celles des opérateurs de 40 millions d'euros est attendue.

Ce déplacement a été l'occasion pour le groupe interparlementaire de **réaffirmer son soutien aux processus de négociations conduits par les deux pays avec l'Union européenne**. Au regard des efforts qu'ont accompli ces deux États, **la perspective européenne de la Serbie et du Kosovo ne saurait être remise en cause. Elle sert de moteur au dialogue entre les deux États qui peut avoir valeur d'exemple dans la région.**

La construction d'un État multiethnique, garantissant les droits de chacune des minorités au sein de structures viables et disposant de rapports apaisés avec ses voisins constitue un signal positif pour d'autres pays de la région - la Bosnie-Herzégovine et, dans une moindre mesure, l'ancienne République yougoslave de Macédoine – en proie à de graves difficultés. Les efforts accomplis par les autorités kosovares en vue de préserver le sécularisme au sein du pays doivent, en outre, être soulignés à l'heure où la région se montre très sensible aux influences de la Turquie et des monarchies du Golfe persique.

La France a un rôle notable à jouer, tant son amitié séculaire avec la Serbie et son soutien jamais démenti aux autorités kosovares en font un interlocuteur clé pour les deux gouvernements. **Le groupe interparlementaire salue, à cet égard, le retour de la France dans les Balkans**, dans la foulée du sommet de Brdo réunissant, le 25 juillet dernier, le chef de l'État français et ses homologues des Balkans occidentaux.

Il convient désormais de matérialiser ce nouvel élan **en multipliant les jumelages techniques avec les autorités serbes et kosovares** en vue de leurs négociations à venir avec l'Union européenne. **Des échanges universitaires** pourraient également être mis en œuvre.

#### Composition de la délégation



**M. Jean-Pierre MICHEL**  
Président du groupe  
Sénateur (SOC) de Haute-Saône



**M. Roland RIES**  
Président délégué pour la Serbie  
Sénateur (SOC) du Bas-Rhin



**M. Patrice GELARD**  
Membre du groupe  
Sénateur (UMP) de la Seine-Maritime

Composition du groupe d'amitié : [http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami\\_674.html](http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_674.html)