



**HAL**  
open science

## La Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire

Évelyne Lagrange

► **To cite this version:**

Évelyne Lagrange. La Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire. *Annuaire français de droit international*, 1999, 45 (1), pp.335-370. 10.3406/afdi.1999.3567 . hal-03629240

**HAL Id: hal-03629240**

**<https://hal.science/hal-03629240v1>**

Submitted on 4 Apr 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LA MISSION INTÉRIMAIRE DES NATIONS UNIES AU KOSOVO, NOUVEL ESSAI D'ADMINISTRATION DIRECTE D'UN TERRITOIRE

EVELYNE LAGRANGE

Les conflits sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie auront par deux fois conduit les Nations Unies à renouer avec une méthode particulière de règlement des différends, d'application systématique au sortir du premier conflit mondial, mais qu'elles-mêmes, empêchées d'exécuter leur mandat à Jérusalem et à Trieste, puis réduites à administrer fictivement, parce que sans appui territorial, le Sud-Ouest africain, n'avaient réellement mise en œuvre qu'en Nouvelle-Guinée occidentale : l'administration directe, temporaire, d'un territoire.

Ce fut d'abord en Slavonie orientale de 1995 à 1998 (1), ce fut ensuite, à compter du 10 juin 1999, au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) pour employer la terminologie retenue par les Nations Unies de préférence à la dénomination, officielle depuis 1989, et contestée depuis lors : le Kosovo-Metohija, province autonome de la République de Serbie. Ce simple nom-là plutôt que cette dénomination-ci : les termes du différend sont donnés. Région autonome de la République de Serbie sous la Constitution yougoslave du 31 janvier 1946, province autonome de la même sous celle du 7 avril 1963, province autonome tutoyant le statut des républiques de la fédération yougoslave sous la Constitution de 1974, le Kosovo prit, avec la nouvelle Constitution de la République de Serbie du 28 septembre 1990, le nom de Province autonome de Kosovo et Metohija en même temps qu'il perdait toute autonomie effective (2), selon les Kosovars albanophones, et accédait, par la voix des mêmes, au statut purement nominal de République, soutenu par des institutions clandestines, sous le seul nom de Kosovo (3). Ces derniers n'auraient certainement pas renoncé à la plaine méridionale de la Metohija, séparée de la plaine du Kosovo *stricto sensu* par une petite chaîne de collines. En réalité, les deux noms s'accordent au titre, tiré de la prime occupation

---

(\*) Evelyne LAGRANGE, docteur en droit.

(1) Voir : S/RES/1025 (1995), 30 novembre 1995 ; S/RES/1037 (1996), 15 janvier 1996 ; Accord fondamental concernant la région de la Slavonie orientale, de la Baranja et du Serm occidental, A/50/757, S/1995/951, 15 novembre 1995 ; Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1025 (1995) du Conseil de sécurité, S/1995/1028, 13 décembre 1995.

(2) Amendements à la Constitution de la République de Serbie du 28 mars 1989. Dès le 23 mars 1989, l'Assemblée parlementaire du Kosovo avait été amenée, dans des circonstances troubles, à approuver les amendements constitutionnels qui abrogeaient le statut d'autonomie.

(3) Proclamation unilatérale par les députés de l'Assemblée du Kosovo de la « République du Kosovo » le 2 juillet 1990. L'enchaînement des événements est relaté, textes à l'appui, dans la thèse sur *Les sécessions sur le territoire de l'ex-Yougoslavie à la lumière du droit international*, soutenue à Paris I en 2000 par Marc BOJANIC avec un formalisme et un goût de l'interprétation littérale qui lui donnent un certain ton de partialité.

et justifié par la toponymie et l'archéologie (4), que revendique chacune des parties sur l'ensemble du territoire, et les deux noms caractérisent de ce fait le sort réservé au territoire et à sa population : intégration à la République de Serbie faisant des albanophones une minorité, ou autonomie, voire indépendance, transformant les Serbes du Kosovo en minorité.

En se démarquant de la dénomination officielle, le Conseil de sécurité ne prit aucun parti, si ce n'est d'entretenir l'ambiguïté autour de l'avenir du territoire (5). L'appartenance du Kosovo à la République fédérale de Yougoslavie était certes fermement rappelée tandis que la validité du statut de 1989 était plus que discrètement mise en doute, mais à vrai dire la parenthèse qui s'annexa au nom de Kosovo rendait compte du régime territorial contemporain, l'abandon de la mention de Metohija ramenait implicitement le Kosovo à son statut politique de 1989 et le statut définitif à venir du Kosovo devrait vraisemblablement se construire autour des principes qui justifiaient cette fiction rétrospective.

Ce jeu d'écriture est l'épilogue d'un enchaînement tragique qui laissa le Kosovo dévasté, vidé d'une grande partie de sa population et disqualifia, au moins dans l'immédiat, l'administration du territoire par la République de Serbie. Pour s'en tenir aux événements qui précipitèrent la crise, la création, après des années de résistance passive au régime politique, juridique, administratif imposé au territoire par la Serbie, d'une armée de libération du Kosovo (U.C.K. ou A.L.K.) et ses premiers coups de main en 1997 appelèrent en retour sur les civils accusés de la soutenir une répression brutale. Comme les Kosovars prenaient en nombre le chemin de l'exil, la République fédérale de Yougoslavie dut accepter, au terme d'une médiation assortie de menaces d'intervention internationale, de se soumettre à la surveillance de l'O.S.C.E. appuyée par l'OTAN et d'entamer des pourparlers avec la partie kosovare dans l'intention réelle de parvenir à un accord. A part des considérations géostratégiques et des divergences politiques internes aux « instances » médiatrices, le précédent de la guerre de Bosnie-Herzégovine entra sans doute dans la décision d'intervenir sans délai et, pour beaucoup, dans le refus de déployer au Kosovo une force de maintien de la paix des Nations Unies, fût-elle militairement soutenue par les Etats membres, isolés ou regroupés au sein d'une organisation régionale. Les mêmes considérations, les mêmes divergences, imposèrent le silence au Conseil de sécurité entre le 23 septembre 1998 et le 14 mai 1999. Le Conseil de sécurité n'avait pas engagé les Nations Unies sur le terrain, il n'avait pas autorisé l'intervention aérienne déclenchée le 24 mars 1999, mais il récapitula les accords conclus entre respectivement les puissances médiatrices et l'OTAN d'une part, la République fédérale de Yougoslavie et la République de Serbie d'autre part et ordonna consécutivement le déploiement d'une « présence internationale civile », sous la résolution 1244 du 10 juin 1999. Elle devait prendre le nom de Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), créée pour une durée d'un an, reconductible.

(4) « [M]etohija, qui vient du grec *methokê* 'communauté (religieuse)', évoque les sanctuaires orthodoxes dont le pays est rempli [...] » (GARDE P., *Vie et mort de la Yougoslavie*, Fayard, 1992, p. 232). Sur l'histoire ancienne de cette région, voir : CABANES P. et B., *Passions albanaises. De Berisha au Kosovo*, O. Jacob, 1999, pp. 219 ss. ; ROUX M., *Le Kosovo. Dix clés pour comprendre*, La Découverte, 1999, pp. 22 ss.

(5) Attitude à comparer au changement de nom du territoire du Sud-Ouest africain : « Le 12 juin 1968, par 96 voix contre 2 (Portugal et Afrique du Sud) et 18 abstentions, l'Assemblée adopte une résolution (Rés. 2372 XXII) ; elle proclame que, 'conformément aux vœux de son peuple, le Sud-Ouest africain sera désormais appelé Namibie' [...] » (LUCCHINI L., « La Namibie, une construction des Nations Unies », *A.F.D.I.*, vol. XV, 1969, p. 366).

Cette subtile formulation, « présence internationale civile », rend de la notion déjà ancienne d'administration directe un écho assourdi où passe complètement l'équivoque coloniale. Elle n'évoque pas davantage le statut de l'Etat militairement défait. Au demeurant, la République fédérale de Yougoslavie avait cédé devant les exigences de la coalition adverse avant d'être acculée à une capitulation sans condition qui eût entraîné la disparition de ses autorités publiques. La discordance n'en est que plus dure entre la formule acceptée par les parties yougoslaves et serbes et le mandat confié à la MINUK. Seul consenti, le retrait des « forces militaires, de police et paramilitaires » se doubla du démantèlement des administrations civiles par l'effet d'abord du départ de nombreux fonctionnaires d'origine serbe puis de l'exécution déterminée des fonctions de la MINUK :

a) Favoriser, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles [...];

b) Exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire;

c) Organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique [...];

d) Transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auront été mises en place [...].

Pareil mandat éloigne la MINUK des opérations de maintien de la paix, quoiqu'elle partage avec certaines des plus récentes la mission de porter remède à une situation humanitaire dramatique, mais rappelle ces situations de différend territorial, compliquées parfois d'une question coloniale, où une administration internationale, dépendant en général d'une organisation internationale, se substitue à toute autorité nationale afin de préparer la population du territoire soit à se prononcer sereinement sur son rattachement à celui des Etats parties au différend pour lequel elle aura exprimé sa préférence (6), soit à assumer seule sa destinée. Seulement, la MINUK présenta d'emblée cette particularité d'œuvrer sur le territoire d'un Etat dont la souveraineté fut confirmée par l'acte qui la fonda et dont l'autorité était tout ce qu'il y avait de plus effective (7). Comme elle fut précédée d'une opération militaire volontiers qualifiée d'intervention d'humanité, elle fut identifiée, par ses protagonistes et plus ardents défenseurs, à un acte d'in-

(6) Selon F. MONCONDUIT, la « raison d'être même de l'administration internationale [...] est d'introduire des éléments de gouvernement neutres dans une zone où deux Etats se contestent mutuellement la compétence territoriale » (« L'accord du 15 août 1962 entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) », *A.F.D.I.*, vol. VIII, 1962, p. 500).

(7) La MINUK s'éloigne donc aussi des opérations des Nations Unies à qui fut confiée, après la conclusion d'un accord définitif, la tâche de restaurer des institutions unitaires dans des Etats livrés à l'anarchie dont le Cambodge fut l'archétype (cf. ISOART P., « L'autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge », *A.F.D.I.*, vol. XXXIX, 1993, pp. 157-177), et la Bosnie-Herzégovine un moindre exemple (SOREL J.-M., « L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : un traité sous bénéfice d'inventaire », *A.F.D.I.*, vol. XLI, 1995, pp. 65-99). Si les unes et les autres naissent des mêmes difficultés (échafaudages diplomatiques et constitutionnels ne pouvant se maintenir sans un arbitrage international) et entrent dans les mêmes impasses (contrôle parfois fictif d'un territoire fragmenté, d'administrations frondeuses...), la ressemblance est due au contexte politique de leur lancement, mais aussi sans doute à un certain mimétisme diplomatique, puis administratif. Par l'ampleur des pouvoirs qui lui sont confiés, elle se distingue enfin des autres opérations créées en appui au règlement pacifique d'un conflit interne (cf. GOY R., « Quelques accords récents mettant fin à des guerres civiles », *A.F.D.I.*, vol. XXXVIII, 1992, pp. 112-135).

gérance humanitaire (8). Les faits vont certainement au-delà du mot. « L'ambiguïté fâcheuse » de la résolution 1244 est entrée telle une ritournelle dans les tribunes et éditoriaux incantatoires à l'adresse des instigateurs de l'intervention militaire puis civile, sans que l'on entrevoie toujours le paradoxe, l'habileté, l'inconséquence, la ruse – au gré des sensibilités – juridiques et donc, en ce domaine, politiques : l'action de la MINUK qualifie rétrospectivement la situation du Kosovo depuis, non pas la première résolution du Conseil de sécurité qui lui fut consacrée, mais l'abolition du statut d'autonomie défini par la Constitution fédérale de 1974 (9). Cette « qualification » ouvre le spectre des solutions « définitives » au conflit jusqu'à englober, au-delà de l'auto-administration démocratique que préfigure officiellement la MINUK, l'exercice par la population du Kosovo de son droit à l'auto-détermination, poussé jusque dans ses dernières conséquences.

Le Conseil de sécurité ne put se ressaisir du dernier des conflits nés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie qu'en refoulant, à la qualification, la notion de régime discriminatoire et, au dispositif, celle d'auto-détermination : au bénéfice du doute, il promit au Kosovo un régime transitoire d'auto-administration démocratique vers lequel la MINUK l'acheminerait (I). De prime abord, la MINUK, qui ne demeura pas une administration purement internationale très longtemps, mit son volontarisme au service d'un fait accompli, la séparation du Kosovo du reste de la Fédération yougoslave, et l'effectivité de ses pouvoirs au service des institutions naissantes d'une entité fédérée au moins, d'un futur Etat peut-être (II). Mais si le principe de non-discrimination dominait l'œuvre institutionnelle, juridique, humanitaire de la MINUK, le fait accompli prit rapidement la forme d'un fait majoritaire, l'encadrement international d'un territoire toujours livré à l'anarchie peinant à contenir les pressions de tous ordres exercées sur les membres des minorités pour leur faire lâcher prise (III).

#### I. – L'INTERVENTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ : L'OCTROI DE L'AUTO-ADMINISTRATION DÉMOCRATIQUE, AU BÉNÉFICE DU DOUTE

Lorsque le Conseil de sécurité adopta la résolution 1244 (1999), le 10 juin 1999, tout débat sur la capacité des Nations Unies d'administrer un territoire en dehors des dispositions de l'article 81 de la Charte s'était éteint (10). Il était entendu qu'elles pouvaient accéder à la demande d'Etats en conflit pour l'administration d'un territoire (Nouvelle-Guinée occidentale, Slavonie orientale (11)) ou en décider ainsi de leur propre initiative. S'insé-

(8) « Les travaux pratiques de Bernard Kouchner », *Le Monde*, n° spécial, « Kosovo, un an après », 25 mars 2000, pp. VIII-IX, avec force citations.

(9) Le professeur SUR écrit : « Le régime transitoire mis en place, qui écarte la Yougoslavie du territoire et ne lui laisse qu'une 'souveraineté résiduelle', ne conduit-il pas nécessairement à une sécession ? Les résultats n'atteignent-ils pas en fait purement et simplement les objectifs de l'U.C.K. ? » (« Aspects juridiques de l'intervention de pays membres de l'OTAN au Kosovo », *Défense nationale*, 1999, n° 12, p. 58).

(10) Cf. LAUTERPACHT E., « Contemporary Practice I. Capacity of the United Nations to Administer Territory », *I.C.L.Q.*, 1956, vol. 5, pp. 409-413 ; SEYERSTED F., *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, 1966, spéc. p. 150.

(11) Puis, à peu de temps de la création de la MINUK, au Timor oriental (S/RES/1264 (1999), 15 septembre 1999, S/1272 (1999), 25 octobre 1999).

rant, pour le simplifier temporairement, dans un subtil jeu de substitution d'acteurs, le Conseil de sécurité créa la MINUK en application du chapitre VII de la Charte : il rentra ainsi dans l'exercice de ses compétences à l'invitation des instances médiatrices, derrière lesquelles se profilait l'OTAN. Il fallut pour ce faire que la résolution refoulât, au moment de la qualification puis dans ses dispositions, toute référence au droit à l'auto-détermination de la population du Kosovo et que la solution fût « transitoire ».

*A. Le retour du Conseil de sécurité pour le règlement provisoire du conflit*

Dans un premier temps, le Conseil de sécurité appuya les propositions de médiation internationale puis les propositions des médiateurs internationaux. S'il situait son intervention sous le chapitre VII, ce ne semblait être que pour imposer une méthode de règlement pacifique des différends et corrélativement un embargo sur les armes à destination de toutes les parties (12). Mais en abandonnant aussi vite le chapitre VI pour le chapitre VII, le Conseil de sécurité se laissa entraîner à appuyer, approuver, endosser et donc imposer l'acceptation des principes devant présider au règlement du conflit, sinon de ses termes précis. Dans un second temps, le Conseil de sécurité imposa une solution provisoire dont les principes et objectifs s'ajustent exactement à ceux du règlement définitif. Le détail de la chronologie révèle une réalité politique plus âpre : le Conseil s'était d'abord laissé dicter les termes du règlement qu'il imposa ensuite.

Se sont succédés tout au long de la crise des accords, plus ou moins formels, dont les parties n'étaient ni toujours identiques, ni toujours égales. Reprenons : le 31 mars 1998, le Conseil de sécurité souscrivit par la résolution 1160 (1998),

« sans préjuger de l'issue de ce dialogue, à la proposition contenue dans les déclarations du Groupe de contact (13) en date des 9 et 25 mars 1998 selon laquelle le règlement du problème du Kosovo doit reposer sur le principe de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et être conforme aux normes de l'O.S.C.E., y compris celles qui figurent dans l'Acte final d'Helsinki de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de 1975, et à la Charte des Nations Unies, et considère que cette solution doit également respecter les droits des albanais kosovars et de tous ceux qui vivent au Kosovo et exprime son appui à un statut renforcé pour le Kosovo qui comprendrait une autonomie sensiblement accrue et une véritable autonomie administrative ».

Immédiatement après, il menaçait de sanctions les parties qui ne feraient pas application de l'Accord sur l'enseignement conclu en 1996 par les protagonistes yougoslaves. La résolution suivante 1199 (1998) imposa à la République fédérale de Yougoslavie de respecter les « engagements » pris dans une déclaration conjointe avec la Fédération de Russie et d'appliquer les mesures énoncées dans une déclaration du groupe de contact en date du 12 juin 1998. Par la résolution 1203 (1998), le Conseil de sécurité approuva des accords bilatéraux de surveillance signés en octobre 1998 entre respectivement l'OTAN (14) et l'O.S.C.E. (15) et la République fédérale de Yougoslavie et, par la même méthode que précédemment, remit à la charge de cet

(12) S/RES/1160 (1998), 31 mars 1998.

(13) Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Russie.

(14) *Kosovo Verification Mission Agreement Between the North Atlantic Treaty Organization and the Federal Republic of Yugoslavia*, S/1998/991, 23 octobre 1998.

(15) S/1999/978, 20 octobre 1998.

Etat l'engagement « publiquement pris » de mener à bien les négociations du cadre de règlement politique, avant le 2 novembre 1998. Ainsi le Conseil de sécurité agissant sur le fondement du chapitre VII transforma-t-il à plusieurs reprises des engagements étatiques unilatéraux en obligations hétéronomes, et des obligations consenties à travers des actes dont le caractère international peut être discuté en obligations imposées.

S'ensuivit un long silence, entrecoupé par une résolution qui, le 14 mai 1999, approuva laconiquement les principes adoptés par le G-8 au sommet des ministres des Affaires étrangères à Petersberg le 6 mai 1999 (16). Entre-temps, la campagne aérienne avait été déclenchée le 24 mars 1999, après que les négociations de Rambouillet entre l'U.C.K. et la République fédérale de Yougoslavie conduites sous la présidence de la France et du Royaume-Uni eurent été closes sur le constat du rejet par la partie yougoslave de ces « Accords ». Le 3 juin 1999, celle-ci acceptait le plan Ahtisaari-Tchernomyrdine, qui reprenait et précisait les principes du G-8 (17), et concluait subséquemment un accord militaro-technique avec la K.F.O.R. (*International Security Force*), le 9 juin 1999, à Kumanovo (18). Au conflit opposant les forces serbes à l'U.C.K. s'était substitué le conflit entre l'OTAN et la République fédérale de Yougoslavie. Jamais l'U.C.K., dont les agissements furent à plusieurs reprises condamnés par les instances médiatrices puis par le Conseil de sécurité, ne fut considérée à l'égal d'un mouvement de libération nationale. Elle n'eut point part à l'accord du 3 juin 1999 mais conclut avec la K.F.O.R. un accord de démilitarisation le 21 juin 1999, conformément aux « Accords de Rambouillet »... mais aussi à la résolution 1244 (1999) et à l'accord du 3 juin 1999. Cette dernière résolution, après toutes les autres, se référa dans son chapeau, ses dispositions et ses annexes à un entrelacs d'instruments de nature et de valeur très incertaines. Les principes généraux concernant la solution politique à la crise, annexés à la résolution 1244 (1999), résultaient-ils d'un véritable accord passé le 6 mai entre les Etats membres du G-8 ou d'une simple proposition à l'adresse de la République fédérale de Yougoslavie ? L'insistance portée sur la décision à prendre par le Conseil de sécurité incline plutôt « l'accord de Petersberg » vers le *gentlemen's agreement* que vers l'offre, qui aurait alors été plutôt contenue dans le plan Ahtisaari-Tchernomyrdine. S'agissait-il, après l'acceptation par la République fédérale de Yougoslavie consignée dans la Résolution 1244 (1999), d'un accord bilatéral ou d'un accord multilatéral ? Mais entre quelles parties (19) ? Quelque réponse formelle que l'on préfère, la transmutation de ces accords par suite de leur reprise dans des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité substitua l'unité à la pluralité et un faisceau d'obligations unilatérales au réseau des obligations conventionnelles.

Le pouvoir du Conseil de sécurité, en la matière, n'est pas sans limite ou peut-être ne va-t-il pas sans le pouvoir discrétionnaire de renoncer à l'application du contenu des instruments qu'il avait semblé consacrer. C'est ainsi que l'autonomie et l'auto-administration substantielles ou encore le statut futur du Kosovo furent définis, via les deux instruments annexés à la résolution 1244 (1999), par référence aux « Accords de Rambouillet » qui n'en étaient pas. Les négociations ouvertes à Rambouillet le 6 février 1999

(16) S/RES/1239 (1999).

(17) S/1999/516, 6 mai 1999 ; S/1999/649, 7 juin 1999.

(18) S/1999/682, 15 juin 1999.

(19) Le Président de Finlande, Martti Ahtisaari représentait l'Union européenne, Viktor Tchernomyrdine, la Fédération de Russie...

furent ajournées le 23, pour reprendre à Paris le 15 mars 1999 et expirer le 18 mars 1999, la délégation albanaise ayant signé l'Accord intérimaire pour l'autonomie et la paix au Kosovo (20), le gouvernement serbe et quelques partis albanais ralliés par six communautés nationales non albanaïses s'apprêtant à en signer un autre, sur l'autonomie du Kosovo-Metohija, le 20 mars. Il semble que les mesures adoptées par la MINUK (*infra*) aient *de facto* porté l'autonomie du Kosovo au-delà des dispositions de ces prétendus Accords qui eussent ôté « le Kosovo de la juridiction directe de la Serbie pour le placer sous celle de la R.F.Y., mais sans toutefois transformer le territoire en république fédérée ni même couper tous les liens avec la Serbie [...]. Cette autonomie était-elle d'un niveau supérieur ou même égal à celle abolie par Milosevic en 1989 ? Cela appelle une réponse négative : [...] limitée à deux républiques représentant les rameaux d'une même ethnie, [la Yougoslavie] forme une entité inégalitaire entièrement dominée par les Serbes » (21). Il demeure que ces « Accords » méritaient une révérence de principe puisque leur rejet avait servi à justifier l'intervention (22) et que leur formule finale... consacrait l'ineffable :

« Trois ans après l'entrée en vigueur du présent Accord, une réunion internationale sera convoquée en vue de définir un mécanisme pour un règlement définitif pour le Kosovo, sur la base de la volonté du peuple, de l'avis des autorités compétentes, des efforts accomplis par chacune des parties dans la mise en œuvre du présent Accord, et de l'Acte final d'Helsinki, ainsi que pour réaliser une évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du présent Accord et d'examiner les propositions de mesures complémentaires formulées par les Parties ».

### B. L'ambiguïté cultivée autour du règlement du conflit

#### 1. La qualification de la situation ou le silence gardé sur le statut passé du territoire

Relues en quête des éléments sur lesquels le Conseil fonda, à partir de la résolution 1199 (1998), la qualification de menace pour la paix et la sécurité dans la région, relues en quête d'un énoncé clair des termes du règlement politique, les circonlocutions du Conseil de sécurité refoulent la dénonciation d'un régime discriminatoire qui ferait résonner les manquements au droit international de la partie yougoslave au long de la décennie écoulée et attirerait la formule imprononçable qui consacrerait le droit de la population du Kosovo à l'auto-détermination. Il ne semble pas que cette retenue puisse être imputée au fait que le Conseil de sécurité était, dès longtemps, saisi de la situation en ex-Yougoslavie comme d'une menace pour

(20) S/1999/648, 7 juin 1999.

(21) GHEBALI V.-Y., « Le Kosovo entre la guerre et la paix », *Défense nationale*, 1999, n° 8-9, p. 74.

(22) Ce cycle de négociation suscite des appréciations divergentes : « On peut ainsi se demander si Rambouillet a constitué une véritable négociation et si la discussion n'avait pas pris déjà le caractère d'un ultimatum » (VALTICOS N., « Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie », *R.G.D.I.P.*, t. 104, 2000, n° 1, p. 11). *Contra* : « L'issue négative des discussions de Rambouillet ne laissait aucune alternative à ce qui apparaissait comme une tentative de 'la dernière chance'. [...] Ainsi, la diplomatie internationale s'était enfermée dans un goulet d'étranglement qui, en cas d'échec, conduisait naturellement à l'épreuve de force » (WECKEL P., « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *R.G.D.I.P.*, t. 104, 2000, n° 1, p. 23).

la paix et la sécurité internationales (23) puisque aussi bien le Conseil de sécurité prit la peine de donner quelques-unes des raisons qui le déterminèrent à prendre telle ou telle mesure.

Il aura condamné l'usage excessif de la force contre des civils et des manifestants, les actions terroristes d'où qu'elles émanent, puis les violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme, il aura constaté les déplacements de population et l'afflux déstabilisant de réfugiés dans les pays voisins, sans jamais appréhender la situation du Kosovo en termes d'*apartheid* ou de génocide de la population albanophone, abondamment utilisés par ailleurs pour justifier les mesures prises (24), et devant lesquels il n'avait pas reculé pour qualifier la situation en Afrique du Sud, et ses incidences sur la stabilité de la région (25). Il engagea précocement le Tribunal pénal international à « rassembler des informations concernant les actes de violence au Kosovo » qui pouvaient entrer dans sa compétence, sans préjuger du chef (26), récapitula les principaux instruments internationaux qui prohibent toute forme de discrimination dans l'unique résolution qui n'eût pas le chapitre VII pour base (27) mais se hasarda à dévoiler *a contrario* une qualification plus audacieuse en contraignant la R.F.Y. à « régler les problèmes existants par des moyens politiques sur la base de l'égalité pour tous les citoyens et communautés ethniques au Kosovo ». Se

---

(23) Ce que le professeur WECKEL suggère : « Cette manière d'agir en vertu du chapitre VII sans viser spécialement les conséquences de la situation du Kosovo sur la paix générale s'explique par l'appartenance de cette situation à la crise globale provoquée par l'éclatement de l'ex-Yougoslavie » (« L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *op. cit.*, p. 27).

(24) Les sollicitations ne manquaient pas. Michel ROUX écrivait sobrement, dans sa thèse publiée dès 1992 : « S'appuyant sur une loi sur les circonstances extraordinaires votée en juin 1990, [les autorités serbes] suspendent *sine die*, dès juillet, le Parlement de la province qui venait de proclamer l'égalité du Kosovo avec les Républiques yougoslaves, dissolvent le gouvernement local, mettent fin aux émissions en albanais de la radio-télévision de Pristina et coupent les vivres au seul quotidien de langue albanaise, Rilindja. Dans les mois qui suivent, et notamment après leur grève générale du 3 septembre, les Albanais sont systématiquement expulsés des postes de responsabilité qu'ils détenaient dans les entreprises, les administrations, les hôpitaux et massivement licenciés du secteur public pour faits de 'grève politique' [...] tandis que la suppression de l'Académie des sciences du Kosovo, et le licenciement de nombreux universitaires vise à affaiblir l'influence de leur intelligentsia » (*Les Albanais en Yougoslavie. Minorité nationale, territoire et développement*, M.S.H., 1992, p. 442). Les Kosovars albanophones stigmatisèrent une situation d'*apartheid* (PHILLIPS D.L., « Comprehensive Peace in the Balkans : The Kosovo Question », *H.R.Q.*, vol. 18, 1996, pp. 821-832). Le 8 avril 1999, les autorités allemandes se déclarèrent en possession d'un plan « Fer à cheval » élaboré en octobre 1998, en contradiction avec l'accord conclu par la R.F.Y. avec R. Holbrooke, dont l'objet fut résumé en une formule que la presse reprit, prophétisant la réédition de la tragédie bosniaque : l'épuration ethnique (voir le dossier spécial du journal *Le Monde*, « La guerre du Kosovo, 79 jours de conflit », 19 juin 1999). Un an plus tard, l'existence de ce document était remise en cause (« Polémique en Allemagne sur l'existence en 1999 d'un 'plan' serbe d'expulsion des Kosovars », *Le Monde*, 11 avril 2000, p. 5). *Le Monde diplomatique*, qui n'a jamais dissimulé son hostilité à l'intervention et ses suites, est revenu sur la construction diplomatique et médiatique du risque imminent de génocide dans un dossier référencé (« Médias et désinformation », mars 2000, pp. 12-13).

(25) Résolutions 181 (1963), du 7 août 1963, et suivantes ; résolution 566 (1985), du 19 juin 1985 relative à la Namibie.

(26) Le 27 mai 1999, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie inculpait pour meurtres, persécutions et déportations constitutifs de crimes contre l'humanité cinq hauts responsables civils et militaires de la R.F.Y., au premier rang desquels S. Milosevic.

(27) « Ayant à l'esprit les dispositions de la Charte des Nations Unies et guidé par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les pactes et conventions internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés, les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977, ainsi que par d'autres instruments du droit international humanitaire » (S/RES/1239 (1999), 14 mai 1999).

serait-il agi de prévenir l'invocation de la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 qui précise, après l'énumération des devoirs incombant aux États :

« Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembretrait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur » ?

Le pouvoir de décider sur le simple constat d'un fait immédiat, par exemple l'afflux de réfugiés dans les pays limitrophes de la zone de conflit, ne saurait être dénié au Conseil de sécurité qui aurait été paralysé s'il avait dû se faire polémologue (28). Aussi retiendra-t-on plus volontiers en faveur du Conseil l'argument pris des riches ambiguïtés de la résolution 2625 (XXV) et des incertitudes du droit positif quant au contenu du droit à l'auto-détermination des peuples qui ne sont pas soumis à domination coloniale (29). Prudence ou application littérale de l'article 39 de la Charte, les deux étaient expédientes alors que l'énumération des droits violés sur une plus longue période et la dénonciation moins équitable des responsabilités eussent pu paraître désigner la solution que les membres du Conseil, à l'époque, étaient d'accord pour décourager : l'indépendance.

## 2. *La « décision substantielle » ou le silence gardé sur le futur statut du Kosovo*

Arguant des gages de respect de la souveraineté yougoslave sur le Kosovo donnés par la résolution 1244 (1999), la R.F.Y. réclama sans désespérer qu'un accord réglant, sur le modèle des accords entre les Nations Unies et l'État hôte d'une opération de maintien de la paix, le statut et les pouvoirs de la MINUK dont elle n'avait pu accepter que le principe succinctement énoncé dans l'Accord de Belgrade fût négocié et conclu avec elle (30). En vain : la décision unilatérale du Conseil de sécurité prévalant sur son consentement originel, donnait à la MINUK, qu'un accord d'application ultérieur eût affaibli, son unique base juridique. La R.F.Y. aurait à se contenter d'arrangements et de rapports ponctuels avec la MINUK (31). Pis pour la

(28) Il va sans dire que toute discussion des effets de l'intervention militaire de l'OTAN ou de sa tactique était ainsi éludée.

(29) CHRISTAKIS T., *Le droit à l'auto-détermination en dehors des situations de décolonisation*, Documentation française, 1999 ; VUKAS B., « States, Peoples and Minorities », *R.C.A.D.I.*, 1991-VI, 1999, pp. 263-524 ; CASSESE A., *Self-Determination of Peoples. A Legal Appraisal*, Cambridge University Press, 1995, pp. 108-125 ; KOSKENNIEMI M., « National Self-Determination Today : Problems of Legal Theory and Practice », *I.C.L.Q.*, vol. 42, 1994, pp. 245 ss. ; « Chronique de jurisprudence canadienne », *J.D.I.*, t. 126, 1999, n° 3, pp. 797-806.

(30) « Le Gouvernement, par le canal de son comité de coopération avec la Mission des Nations Unies au Kosovo-Metohija, a demandé qu'un accord civil spécial soit signé dès que possible avec l'Organisation des Nations Unies. Un tel accord est habituellement conclu entre les Nations Unies et le pays où l'O.N.U. envoie une mission » (Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/703, 21 juin 1999). Voir également : S/1999/828, 27 juillet 1999, p. 4. Les prétentions de la R.F.Y. sont moins étayées que ne le donne à penser la référence au consentement donné par elle au plan Ahtisaari-Tchernomyrdine car celui-ci prévoyait expressément que les « présences internationales » civile et de sécurité seraient déployées sur décision du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII.

(31) S/1999/779, 12 juillet 1999, § 36 ; S/1999/1250, 23 décembre 1999, § 8 ; S/2000/177, 3 mars 2000, § 16 : « La MINUK maintient des moyens de communication avec les autorités de la République fédérale de Yougoslavie, d'une part pour s'entretenir avec elles de questions concrètes et d'autre part pour veiller à ce qu'elles soient parfaitement au courant des fonctions exercées

R.F.Y., cette décision âprement négociée entre les membres du Conseil de sécurité contenait une clause de sûreté contre les risques de retournement de majorité au Conseil, ou plutôt de revirement des membres permanents les moins acquis à cette initiative, au moment où le mandat de la MINUK aurait dû être, selon la pratique habituelle, prorogé : la présence internationale civile fut établie pour une période initiale de douze mois, et se poursuivrait ensuite tant que le Conseil n'en aurait pas décidé autrement (32). Ce n'est pas pour cette inscription oblique dans la durée que la création de la MINUK ne sera pas considérée comme une mesure prise au titre de l'article 40 de la Charte, mais pour un objectif qui, à moins d'envisager d'autres rebonds sanglants des conflits dans les Balkans, dépasse l'ambition « d'empêcher la situation de s'aggraver ». Voilà bien une mesure « n'impliquant pas l'emploi de la force armée », quoiqu'elle en eût l'appoint. La MINUK se rangera donc dans la sous-catégorie, imprévue à l'article 41 mais en dépendant, des mesures de coercition pacifiques de nature institutionnelle prises pour l'exécution d'une décision substantielle (33).

Dans le cas présent, la « décision substantielle » semble toutefois un peu creuse. Au paragraphe premier de la résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité « décid[a] que la solution politique de la crise au Kosovo reposer[ait] sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2 », soit l'Accord du G-8 et l'Accord de Belgrade. L'un et l'autre renvoient à

« un processus politique en vue de l'établissement d'un accord cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des Accords de Rambouillet et du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK ».

A part la démilitarisation de l'U.C.K., le processus et les termes du règlement définitif furent repoussés vers un lointain avenir. Car il faudrait des dons divinatoires pour démêler, dans l'article I, 3 du chapitre 8 des Accords de Rambouillet (*supra*), ce qui relève de la méthode et du contenu, ce qui est exclu de ce qui est tu : le règlement sera négocié mais tiendra compte de la volonté du peuple, l'autonomie démocratique pourra être poussée jusqu'à un statut d'entité quasi fédérée qui n'en sera pas nécessairement le terme, quand même l'indépendance n'en serait pas l'horizon... Mais enfin, les instruments proposés, adoptés, rejetés mais entérinés, selon leur fortune, repris par le Conseil de sécurité, contournèrent tous, en dépit ou à cause de

(Suite note 31)

par la Mission. Conformément à la résolution 1244 (1999), le Gouvernement yougoslave a créé à Pristina un Comité de coopération avec la MINUK. [...] La coopération d'ordre pratique entre la MINUK et le Comité est axée sur l'assistance humanitaire à offrir à la communauté des Serbes du Kosovo ».

(32) Est-ce le signe que le Conseil de sécurité a parfaitement intériorisé les effets du « reverse veto » ? Voir : CARON D.D., « The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council », *A.J.I.L.*, vol. 87, 1993, p. 577.

(33) Expression empruntée au professeur COMBACAU (« Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », in BEN ACHOUR R., LANGHMANN S., *Les nouveaux aspects du droit international*, Rencontres internationales de l'Université de Tunis, Pedone, 1994, pp. 139-158). Le régime de la tutelle, défini au chapitre XII de la Charte des Nations Unies ne pouvait s'appliquer au Kosovo, partie intégrante de la R.F.Y., Etat souverain, mais dans une situation incertaine aux Nations Unies (Résolution 47/I de l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 septembre 1992 ; « Letter to the Permanent Representative of a Member State to the United Nations », 29 septembre 1992, *U.N.J.Y.*, 1992, pp. 428-429) : « Le régime de tutelle ne s'appliquera pas aux pays devenus Membres des Nations Unies, les relations entre celles-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine ».

son infinie plasticité, la notion d'auto-détermination. Le mot n'apparut jamais, l'auto-administration, dans toutes les déclinaisons, lui étant préférée. Le statut renforcé exigé pour le Kosovo glissa, des résolutions 1160, 1199, et 1203 à la résolution 1244, « d'une autonomie sensiblement accrue et d'une véritable autonomie administrative » à « une autonomie substantielle et une véritable auto-administration au Kosovo ». Habileté de langage ? qu'il manque un point de référence pour apprécier l'accroissement de l'autonomie est peut-être compensé par l'exigence d'une « véritable » auto-administration, par opposition à l'assujettissement de fait du Kosovo après 1989. Progrès vers une refonte du statut du Kosovo ? en version anglaise, « autonomie substantielle » se dit « *substantial self-government* », ce qui semble pouvoir exprimer un degré supplémentaire d'autonomie ; l'auto-administration recouvre certainement un spectre de fonctions plus large que la simple autonomie en matière administrative reconnue à une entité au sein d'un plus vaste ensemble. Enfin, ces différentes expressions se virent progressivement adjoindre l'adjectif « démocratique ». Aucun scrutin d'auto-détermination ne fut toutefois annoncé, seulement la tenue d'élections pour pourvoir aux fonctions des institutions provisoires locales. La gamme des significations découvertes à l'autonomie substantielle était en fait identique à celle d'auto-détermination, la connotation sécessionniste en moins : le Représentant spécial du Secrétaire général put prendre le statut du Kosovo sous Tito – d'ailleurs variable – comme référence (34), et la R.F.Y. se réfugier derrière les normes internationales minimales (35).

### 3. La mesure d'exécution ou la délégation de la responsabilité politique

La mission de la MINUK épousa étroitement l'objectif intermédiaire d'une auto-administration démocratique (36) et en intégra les exigences comme principes d'action (*infra*). En particulier, la MINUK fut dès l'origine conçue comme une structure évolutive vouée à partager l'exercice de ses compétences avec les institutions locales dont elle-même aurait suscité et supervisé le relèvement, ou le renouvellement (37). Sa vocation à organiser la transition vers une situation transitoire, la destination politique du ter-

(34) Bernard Kouchner, « La Rumeur du Monde », *France Culture*, 12 février 2000.

(35) « En vertu des normes internationales, une autonomie substantielle permet à certaines compétences et à certains droits, tels que le droit des minorités, d'utiliser leur propre langue et de bénéficier d'un enseignement et d'informations dans cette langue ainsi que le droit de protéger et de promouvoir la culture et les traditions individuelles et de gérer les affaires locales, de s'exercer de manière autonome sous l'autorité constitutionnelle et juridique d'un Etat souverain » (Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/828, 27 juillet 1999, pp. 3-4). Voir également, avec une variation : Lettre adressée au Secrétaire général, S/1999/800, 19 juillet 1999, p. 3.

(36) Le Conseil de sécurité autorisa « le Secrétaire général [...] à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales » (résolution 1244 (1999), 10 juin 1999).

(37) Le rapport S/1999/779 du Secrétaire général en date du 12 juillet 1999 décomposa la mission de la MINUK en quatre phases. Au cours de la troisième phase, « elle mettra l'accent sur les derniers préparatifs et la tenue des élections à ce que l'on pourrait appeler une autorité de transition au Kosovo ». Au cours de la quatrième phase, « la MINUK supervisera et, le cas échéant, appuiera les efforts déployés par les représentants élus du Kosovo pour organiser et mettre en place les institutions provisoires d'un gouvernement autonome et démocratique » (§§ 114-115).

ritoire n'étant pas encore connue, en fait un exemple d'administration internationale quelque peu atypique. En principe, deux caractères s'attachent par nature à l'administration internationale : d'être transitoire, d'être politiquement neutre. Soit que la solution politique fût décidée et qu'elle dût la mettre en œuvre : la Namibie devait ainsi évidemment accéder à l'indépendance, la ville de Mostar, revenir dans la Fédération croato-musulmane – (elle intégra finalement les institutions de Bosnie-Herzégovine (38) –, la Slavonie orientale, se fondre dans les institutions croates (39), Timor se libérer enfin de toute sujétion (40). Soit qu'elle dût créer les conditions juridiques et matérielles propres à garantir le libre arbitre des populations. Il n'appartenait donc pas à l'administration internationale de régler le destin des petits territoires placés sous sa responsabilité après la Première Guerre mondiale et de la Nouvelle-Guinée occidentale. Mais à bien considérer l'expérience des Nations Unies sur ce dernier territoire, il paraît que l'organisation internationale accompagna, couvrit de son autorité et auréola d'impartialité le passage, accepté mais impossible à formuler, de ce territoire de la souveraineté des Pays-Bas à celle de l'Indonésie. Il revint aux Nations Unies de préparer la population papoue de Nouvelle-Guinée à se saisir de son avenir pendant une très courte période, avant de céder cette responsabilité à l'une des deux parties intéressées : l'Indonésie, qui se hâta de se dégager du contrôle de l'Organisation et d'arranger les modalités du scrutin de sorte que le résultat fût sans surprise (41).

Ce scénario n'allait-il pas se rejouer au Kosovo ? L'incertitude qui pèse sur l'avenir du Kosovo est très réelle : le langage diplomatique se garde des mots qui déclencheraient un processus incontrôlé de division des Etats alliés au sein du G-8 et du Conseil de sécurité ou un processus incontrôlable de changements territoriaux dans cette zone des Balkans où chaque frontière fait naître une minorité ; peut-être sert-il aussi un pari à moyen terme sur un changement politique fondamental en République de Serbie, et donc en République fédérale. Sans la nier, il faut avouer que l'action conduite en neuf mois par la MINUK éleva considérablement le degré d'autonomie auquel il sera difficile de faire renoncer les Kosovars. Mission intérimaire, dit le statut, en vue d'une administration transitoire ; mais la politique de la MINUK a-t-elle, en pratique, quoi que ce soit de conservatoire ? Intérimaire,

(38) F. PAGANI souligne que « [...] la finalité de l'Administration [...] ne devait pas représenter l'arrangement territorial définitif du territoire concerné ou en permettre l'exploitation économique et le contrôle stratégique » (« L'administration de Mostar par l'Union européenne », *op. cit.*, p. 252). Toutefois : « Au moment de la conclusion d'un accord sur la création de la Fédération croato-musulmane, le 18 mars 1994 à Washington, le projet d'une administration internationale pour Mostar se concrétisa et les parties invitèrent formellement l'Union européenne à organiser cette administration » (*id.*, p. 234) ; en décembre 1995, Mostar voyait son sort réglé par l'Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine (SOREL J.-M., « L'Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : un traité sous bénéfice d'inventaire », *op. cit.*, 1995, p. 83).

(39) « Comme l'a souligné le Conseil de sécurité dans sa résolution 1023 (1995), l'administration transitoire s'emploiera à assurer la réintégration pacifique de la région dans le système constitutionnel croate grâce à l'application de l'accord fondamental » (Rapport du Secrétaire général en application de la résolution 1025 (1995) du Conseil de sécurité, S/1995/1028, 13 décembre 1995, § 12).

(40) Sur les habiles contradictions des Accords du 5 mai 1999 et la clarification apportée par le Conseil de sécurité, lire : SOREL J.-M., « Timor oriental : un résumé de l'histoire du droit international », *R.G.D.I.P.*, t. 104, 2000, n° 1, pp. 45 ss.

(41) MONCONDUIT F., « L'accord du 15 août 1962 entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) », *op. cit.* ; MORAND J., « Auto-détermination en Irian occidental et à Bahrein », *A.F.D.I.*, vol. XVII, 1971, pp. 512-540.

provisoire, transitoire : la mission de la MINUK, le volontarisme – inégalement – déployé dans sa mise en œuvre ressemblent à un pari sur l'irréversibilité. Lorsque la MINUK s'effacera, laissant, dans le meilleur des cas, une œuvre structurelle, le principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie pourra-t-il encore arrêter la revendication d'une autonomie plus que substantielle, de l'autonomie d'une République, fédérée, indépendante même ? Une première impression domine donc : la MINUK est la structure formellement internationale par laquelle le Kosovo accède à une autonomie effective.

## II. – L'ACTION DE LA MINUK : L'ADMINISTRATION DIRECTE AU SERVICE DE L'AUTONOMIE SUBSTANTIELLE DU KOSOVO

Face aux prétentions du gouvernement fédéral, le Secrétaire général des Nations Unies et son Représentant spécial qui la dirigeait, n'eurent de cesse qu'ils n'eussent imposé une interprétation unilatérale et extensive du mandat de la MINUK. La plus grande autonomie à l'égard de la R.F.Y. lui fut octroyée. Le mandat s'accomplit en deux temps : à ses débuts, l'administration intérimaire des Nations Unies se présenta comme une structure décentralisée, fédérant l'action de quatre organisations internationales ; après six mois d'existence, elle amorça sa transformation en administration conjointe reposant à parité, mais non à égalité, sur ces organisations et des responsables locaux. La partie kosovare – juridiquement – absente depuis les Accords de Rambouillet reparut ainsi : la substitution d'acteurs se poursuivait.

### A. De l'autonomie de la MINUK à celle du Kosovo à l'égard de la R.F.Y.

Il est de pratique constante que les Nations Unies disposent du pouvoir d'interprétation du mandat des opérations de maintien de la paix ou d'administration directe, qu'elles soient déployées à l'invitation, avec le consentement de l'Etat hôte, ou non. L'interprétation délivrée n'est toutefois pas incontestable. Dès le 19 juillet 1999, la R.F.Y. protestait contre la ré-interprétation de la résolution fondatrice par le Secrétaire général qui écrivait dans son premier rapport :

« Dans sa résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité a confié à l'administration civile intérimaire le soin d'administrer le territoire et la population du Kosovo. La MINUK sera donc investie de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs, pouvoirs judiciaires compris » (42).

« Des arrangements seront pris avec la République fédérale de Yougoslavie afin de faciliter les activités de la MINUK dans les territoires de la République fédérale autres que le Kosovo » (43).

La R.F.Y. s'éleva donc contre l'atteinte portée à ce qu'une convention désigne comme les « éléments constitutifs » de l'Etat, territoire et population,

(42) S/1999/779, 12 juillet 1999, § 35.

(43) *Id.*, § 36. La R.F.Y. fit parvenir au Président du Conseil de sécurité un « Memorandum de la R.F.Y. concernant l'application de la résolution 1244 (1999) » qui recensait pour les récuser toutes les mesures adoptées par la MINUK (S/1999/1124, 4 novembre 1999).

divisés pour être soumis à deux autorités distinctes (44), l'une excluant *de facto* l'autre, ce qu'elle contesta également au nom de sa souveraineté, reconnue inaltérée (45). Elle chercha ainsi à conjurer le danger que ne s'agglomèrent discrètement, sous une autorité exclusive, les « éléments constitutifs » d'un Etat, en s'appuyant fortement sur la formule protectrice de la résolution 1244 (1999) – le Conseil « réaffirmant l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie [...] » – (qui, selon elle, réunit la souveraineté à l'intégrité territoriale – et sur le principe voulant que les limitations à la souveraineté d'un Etat ne se laissent point présumer. Or la résolution 1244 (1999) ne retira pas compétence aux autorités civiles, et ses annexes prévoyaient même un retour échelonné et contrôlé de certains éléments des forces armées. Par contraste, le transfert de pouvoir au Timor oriental était prévu en termes très explicites (46). Toutefois, la MINUK, confortée par le Secrétaire général, déchira l'enveloppe de la révérence à la souveraineté et à l'intégrité territoriale, pour considérer la souveraineté sous ses deux aspects de compétence exclusive et de pouvoir plénier exercés sur un territoire, tels que si le titre de la Fédération sur le territoire de la Serbie y inclus le Kosovo n'était pas contesté, la résolution 1244 (1999) retirait tout pouvoir aux autorités serbes et fédérales et, par le fait même, lui donnait une compétence presque plénière (47) mais temporaire. Les effets pour la R.F.Y., en sa qualité d'Etat, de la perte d'effectivité de son pouvoir sur une portion de son territoire sont en principe paralysés par le rappel de son titre à l'administrer. Il n'est pas impensable, en revanche, que l'organisation effective d'une population qui eut à subir une longue oppression, contrebalançant la perte d'effectivité du pouvoir fédéral, ne l'emporte à terme sur la validité du titre produit par la R.F.Y. (48).

Un souci d'efficacité moins machiavélique inspira sans doute à la MINUK l'une de ses premières mesures, faussement calquée sur les situations de

(44) « Cette déclaration [...] introduit la notion, qui n'existe pas, de population du Kosovo [...] » (S/1999/800, *op. cit.*, p. 3). « La position selon laquelle des arrangements seraient pris avec la République fédérale de Yougoslavie afin de faciliter les activités de la MINUK dans les territoires de la République fédérale autres que le Kosovo [...] qui revient à traiter le Kosovo-Metohija comme un territoire séparé est aussi inacceptable » (S/1999/828, 27 juillet 1999, § 7).

(45) « Cette déclaration [...] donne en plus à penser que la MINUK retire aux autorités et organes gouvernementaux légitimes de la République fédérale de Yougoslavie leur souveraineté inviolable sur les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire au Kosovo-Metohija » (*id.*).

(46) Au paragraphe 8 de la résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999, le Conseil de sécurité notait « qu'aux termes de l'article 6 des accords du 5 mai 1999, les Gouvernements indonésien et portugais ainsi que le Secrétaire général s'entend[raient] sur les dispositions à prendre pour assurer le transfert pacifique et en bon ordre à l'Organisation des Nations Unies de l'autorité au Timor oriental [...] ». Par sa résolution 1272 (1999) du 25 octobre 1999, il décida de « créer [...] une Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental et qui ser[ait] habilitée à exercer l'ensemble des pouvoirs législatif et exécutif, y compris l'administration de la justice ».

(47) Un doute persiste quant à la capacité de la MINUK de passer des conventions s'appliquant au Kosovo (*infra*). En revanche, le gouverneur de Jérusalem aurait eu compétence pour conduire les relations extérieures de la cité et conclure des traités en son nom (LAUTERPACHT E., « Contemporary Practice I. Capacity of the United Nations to Administer Territory », *op. cit.*, p. 417). Pour des raisons qui tenaient à la fois à la révocation du mandat de l'Afrique du Sud et aux maigres possibilités, pour le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, d'agir par d'autres voies, cet organe exerça volontiers ses « compétences extérieures » (GOY R., « L'indépendance de la Namibie », *A.F.D.I.*, vol. XXXVIII, 1991, pp. 389 ss.).

(48) Sur ces questions, lire : RUIZ-FABRI H., « Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine », *A.F.D.I.*, vol. XXXVIII, 1992, pp. 153-178.

succession d'Etats, la confiscation à son usage de tous les biens d'Etat de la R.F.Y. sis sur le territoire du Kosovo, sans compensation des dettes :

« UNMIK shall administer movable or immovable property, including monies, bank accounts, and other property of, or registered in the name of the Federal Republic of Yugoslavia or the Republic of Serbia or any of its organs, which is in the territory of Kosovo » (49).

Elle devait également affirmer l'autonomie internationale qui lui revient en tant qu'organe des Nations Unies, en même temps que cette particularité d'être dotée d'une compétence territorialisée, en négligeant la procédure diplomatique nationale et nouant librement des relations avec les tiers. Il resta au gouvernement de la R.F.Y., par ailleurs confronté à la stratégie occidentale de discrimination diplomatique entre les institutions centrales et les institutions locales, à protester contre le séjour au Kosovo de représentants d'Etat et d'organisation internationale qui n'en avaient pas sollicité l'autorisation (50) et, pour certains, relevaient d'Etats n'entretenant pas de relations diplomatiques avec la R.F.Y. (51). Elle devait encore priver le dinar des attributs de la monnaie officielle, au profit du Deutsche Mark déjà couramment utilisé au Kosovo (52), sans égard aux protestations de la Serbie (53). La mesure complémentaire consista à créer une administration

(49) Regulation n° 1999/1, répertoriée sous la cote UNMIK/REG/1999/1, 25 juillet 1999. La disposition suivante complète ce premier règlement : « *All facilities, including all movable and immovable property, located in Kosovo used by the Public Payment Service in Kosovo, with its Headquarters at Leninit Street, shall be utilized and administered by UNMIK* » (UNMIK/REG/1999/11, 13 octobre 1999).

(50) « Il est inacceptable et contraire aux dispositions de la résolution 1244 (1999) et des paragraphes 5 et 8 de l'annexe II, qui confirment la souveraineté de la République fédérale de Yougoslavie, que les hauts fonctionnaires ne tiennent aucun compte, au cours de leur visite au Kosovo-Metohija, de la procédure normale prévue par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ainsi que de la procédure yougoslave touchant l'octroi de visas » (Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/828, 28 juillet 1999, p. 12).

(51) Lettres adressées au Président du Conseil de sécurité, S/1999/888, 17 août 1999, p. 1 ; S/1999/1075, 20 octobre 1999. « J'ai l'honneur, d'ordre de mon gouvernement, de protester contre l'ouverture de la ligne aérienne Pristina-Tirana par Albanian Airlines sans l'assentiment des autorités compétentes de la République fédérale de Yougoslavie qui n'ont pas été consultées » ; « Il s'agit là d'un acte sans précédent, accompli en l'absence de relations diplomatiques entre la République fédérale de Yougoslavie et la République d'Albanie [...] » (Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/1089, 22 octobre 1999). Il est à noter que la MINUK « a ouvert un bureau de liaison à Tirana (Albanie) en plus de celui qui existait déjà à Skopje » (S/2000/177, 3 mars 2000, § 19).

(52) « *Customs and excise duties and sales tax shall be paid in Deutsche Marks. A person wishing to pay such duties and sales tax in local Dinars may do so at the reference rate applicable on the date of payment but shall be charged a twenty five per cent (25 %) administrative fee to cover handling and transaction costs* » (UNMIK/DIR/1999/1, 31 août 1999, section 11). « *The budgets, financial records and accounts of all physical and legal persons, including private enterprises, public bodies, agencies or institutions and UNMIK shall be made in a currency or currencies designated in accordance with an administrative direction promulgated by the Special Representative of the Secretary General pursuant to Section 5* ». « *Compulsory payments may be assessed and required to be paid in a currency or currencies, as designated in the administrative direction referred to in Section 3 above* ». « *A person wishing to pay in Dinars a compulsory payment that is required under Section 4.1 to be paid in another currency may do so at the reference exchange rate applicable on the day of payment but shall be charged an additional fee to cover handling and transaction costs* » (UNMIK/REG/1999/4, 2 septembre 1999, sections 3 et 4).

(53) « Le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale et de l'unité de l'Etat, de son territoire et de son économie exigent que le dinar soit reconnu comme unique monnaie ayant cours légal sur la totalité du territoire de la République de Serbie et de la République fédérale de Yougoslavie, y compris la province du Kosovo-Metohija. La résolution 1244 (1999) n'offre donc aucune base pour toute autre solution. La monnaie étant un élément de la souveraineté, elle ne peut, même temporairement, devenir une prérogative de l'autonomie » (Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/888, 27 juillet 1999, p. 13).

douanière exclusivement compétente au Kosovo (54), ceint de frontières parfois improprement qualifiées d'internationales (55), à quoi la R.F.Y. objecta et sa qualité de sujet souverain (56) et les dispositions générales des Accords conclus en juin 1999 (57).

La théorie des compétences implicites se porte sans doute au soutien de l'entière autonomie de la MINUK (58), jusqu'au point où elle prétendrait exercer la plénitude des attributions d'un Etat et agir au nom du territoire. La limite est rapidement franchie et les garde-fous sont peu nombreux : que les actes pris soient toujours imputés au seul « organe de gestion » (59) et que leur portée s'accorde au caractère transitoire du mandat. Ainsi, la MINUK n'a pas compétence pour modifier le statut territorial du Kosovo (60). Ainsi, les actes de tous ordres qu'elle peut prendre demeureront en vigueur tant qu'ils n'auront pas été révoqués par les institutions d'auto-administration démocratiques (61), elles-mêmes transitoires, elles-mêmes théoriquement maintenues dans l'ordre juridique fédéral, et, le cas échéant, tant que leur validité n'aura pas été déterminée dans le cadre d'un règlement définitif. L'autonomie de la MINUK et le maintien concomitant de la souveraineté de la R.F.Y. promettent, à cette échéance, l'élaboration de subtils compromis juridiques. En particulier, si la MINUK en venait à conclure de véritables accords internationaux applicables au territoire du Kosovo (62), il conviendrait d'envisager alors les termes de la succession aux traités passés pendant la période transitoire, succession assumée soit par la R.F.Y. et les entités fédérées ou autonomes, soit par un nouvel Etat. L'analogie avec les règles

(54) « UNMIK Customs Services shall be the sole institution in Kosovo that shall have the authority to perform customs and other related functions » (UNMIK/DIR/1999/1, 31 août 1999, section 2, 2.4).

(55) « On 3 September 1999, customs duties collection began at the Djeneral Jankovic international border crossing with Kosovo and the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Customs operations at the other four international border crossings will begin in the coming weeks » (Rapport du Secrétaire général, S/1999/987, 16 septembre 1999, § 19).

(56) Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/1001, 24 septembre 1999, p. 2.

(57) Lettres adressées au Président du Conseil de sécurité, S/1999/850, 5 août 1999, p. 1 ; S/1999/945, 3 septembre 1999.

(58) Dans le contexte de la décolonisation, le Professeur DAILLIER considérait que, pour mener à bien sa mission, « [...], en principe l'Organisation [devait] disposer d'une compétence exclusive pendant un délai déterminé sur les populations, sur le territoire et sur les services publics » (« L'administration internationale directe dans le contexte de la décolonisation », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, t. 27, n° 1, p. 53).

(59) Expression employée par le même auteur (*id.*, p. 52).

(60) Tel est le sens large que le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* retint pour « administration » : « [...] ensemble des pouvoirs de gouvernement et de gestion des services publics, comprenant parfois les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais ne comportant pas le pouvoir de disposer du territoire et n'équivalant pas à la souveraineté » (Sirey, 1960, p. 21).

(61) Le règlement 1999/1 prévoyait : « [...] UNMIK will as necessary issue legislative acts in the form of regulations. Such regulations will remain in force until repealed by UNMIK or superseded by such rules as are subsequently issued by the institutions established under a political settlement, as provided in the United Nations Security Council resolution 1244 (1999) » (UNMIK/REG/1999/1, 25 juillet 1999, section 4).

(62) Il semble que la MINUK n'ait envisagé pour l'heure de conclure qu'un memorandum d'accord avec l'ex-République yougoslave de Macédoine : « Un memorandum d'accord sur les questions douanières sera conclu sous peu par la MINUK et ce gouvernement, afin de faciliter le passage par ce point de marchandises destinées au Kosovo ou passant en transit. Etant donné la situation critique dans le domaine de l'énergie au Kosovo, les négociations avec l'ex-République yougoslave de Macédoine ont également porté sur un approvisionnement en énergie électrique provenant de ce pays ou transitant par lui » (S/2000/177, 3 mars 2000, § 18). Il faut noter que l'accord douanier liant la R.F.Y. à cet Etat avait été maintenu en vigueur (*infra*).

de la succession entre Etats, retenue dans le cas de la Namibie (63), le serait-elle à nouveau quand bien même la MINUK n'aurait jamais été expressément investie de la responsabilité des relations conventionnelles du Kosovo et la R.F.Y. n'aurait jamais perdu la compétence de conclure des accords internationaux s'appliquant au territoire tout entier ? Dans l'hypothèse où un nouvel Etat serait créé ou étendrait sa juridiction sur le territoire du Kosovo, pourrait-il, comme jadis, dénier toute validité aux traités passés par la R.F.Y. après le 10 juin 1999, voire entre le 22 mars 1989 et le 10 juin 1999 (64) ? Où l'on retombe sur la qualification de la situation au Kosovo...

### B. De l'administration internationale directe à l'auto-administration démocratique

Pas plus la résolution 1244 (1999) que le premier rapport du Secrétaire général n'assignaient à la MINUK une organisation interne précise et définitive. Il y avait à cela deux raisons. En premier lieu, la MINUK devait prendre l'allure d'une « fédération » de quatre organisations internationales ; en deuxième lieu, elle devait, à chaque progrès vers la mise en place d'institutions d'auto-administration démocratiques, céder de ses pouvoirs, remodeler ses structures administratives.

#### 1. Les structures de l'administration internationale

Après l'exercice, en Haïti, de compétences partagées avec l'O.E.A. (65), la création d'un organe subsidiaire unifiant sous l'autorité du Conseil de sécurité l'action de quatre organisations internationales ajouta à la collaboration des Nations Unies et d'autres institutions internationales, intermédiaire entre les articles 48 (66) et 53 (67) de la Charte, une pratique inédite.

(63) « Le Conseil n'est pas un prédécesseur, ce que le mandataire était. Mais il est responsable des relations conventionnelles au même titre que lui. Or si la convention vise bien une succession entre Etats, la solution qu'elle vise peut être considérée comme plus large ou encore étendue par analogie à un cas nouveau » (Goy R., « L'indépendance de la Namibie », *op. cit.*, p. 403).

(64) « Ces traités passés par le mandataire ont posé problème après la levée du mandat le 27 octobre 1966. [...] Or ici, le mandat dégénère en 'occupation illégale'. Dès lors, les traités en vigueur au 27 octobre 1966 peuvent être remis en cause, au nom notamment du changement fondamental de circonstances, ou tenus pour éteints » (*id.*, p. 402). Finalement, l'article 143 de la Constitution de la Namibie maintint en vigueur à titre provisoire tous les traités internationaux antérieurs mais réserva à l'Assemblée le droit de récuser ceux conclus par l'Afrique du Sud.

(65) « [L]a Mission civile internationale en Haïti devait être composée de deux contingents de force égale, l'un de l'O.N.U. et l'autre de l'O.E.A., dirigés chacun par un directeur qui rendrait compte, par l'entremise de l'Envoyé spécial, aux Secrétaires généraux des deux Organisations, lesquels feraient rapport à leur tour aux organes compétents de celle-ci » (Termes de référence de la Mission ayant fait l'objet d'un échange de lettres entre le Premier ministre haïtien et l'Envoyé spécial du Secrétaire général le 9 février 1993 – doc.1/47/908, 27 mars 1993 – rapportés par M. MUBIALA, *in* « A la recherche du droit applicable aux opérations des Nations Unies sur le terrain pour la protection des droits de l'homme », *A.F.D.I.*, vol. XLIII, 1997, p. 174). Cf. DAUDET Y., « L'O.N.U. et l'O.E.A. en Haïti et le droit international », *A.F.D.I.*, vol. XXXVIII, 1992, pp. 89-111.

(66) « Ces décisions [pour le maintien de la paix et de la sécurité] sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie » (Article 48, § 2).

(67) La catégorie des « accords ou organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional » (article 52 de la Charte) que le Conseil de sécurité « utilise » « pour l'application des mesures prises sous son autorité » (article 53) connut une grande expansion après la fin de la guerre froide (cf. DUPUY P.-M., « Le maintien de la paix », *in* DUPUY R.-J., *Manuel sur les organisations internationales*, 1998, 2<sup>e</sup> éd., pp. 600-602).

Les tentatives de règlement diplomatique du conflit désignèrent deux des « composantes » extérieures à l'O.N.U., l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union européenne, à l'égard desquels le Conseil de sécurité n'avait point de pouvoir d'injonction, et l'exode massif des populations imposa la dernière, le Haut Commissariat pour les réfugiés (68). Aussi l'incorporation de leur action dans un organe subsidiaire du Conseil, indispensable substitut au consentement de l'Etat hôte, devait-elle reposer sur un accord passé entre ou avec elles ou, comme ce fut le cas, sur l'acceptation unilatérale de l'invitation qui leur était faite. Pour l'Union européenne, la participation à la MINUK fut décidée par une action commune du Conseil ainsi libellée :

« (3) le Secrétaire général des Nations Unies a souhaité confier la reconstruction économique, la réhabilitation et le développement du Kosovo à l'Union européenne, le 19 juillet 1999, le Conseil s'est félicité du déploiement rapide de la quatrième composante de la MINUK ainsi que de la nomination le 2 juillet 1999 par le Secrétaire général des Nations Unies de Monsieur Dixon comme représentant spécial adjoint, [...] »

*Article premier :*

L'Union européenne assure l'installation de la composante de la MINUK qui lui a été confiée et note la nomination par la Secrétaire général des Nations Unies de Monsieur Joly Dixon en tant que président de cette composante » (69).

Sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général, les fonctions confiées à la MINUK furent réparties entre quatre domaines de compétences, confiés chacun à une organisation, et prenant le nom de « composantes » dirigées par un Représentant spécial adjoint : à l'O.N.U. l'administration civile, au H.C.R. l'action humanitaire, à l'Union européenne la reconstruction, à l'O.S.C.E. le renforcement des institutions. Si les organismes chefs de file furent autorisés à conserver leur propre structure de commandement (70), c'était dans le respect des décisions du Représentant spécial, investi de tous les pouvoirs exécutifs et législatifs (71); si le Représ-

(68) Le Haut-Commissariat appartient au système des Nations Unies, mais dispose d'une autonomie suffisante pour régler par convention sa participation à certaines opérations : « [...] l'opération pour les droits de l'homme au Rwanda a conclu, le 29 septembre 1995, un accord avec le H.C.R. sur la coopération en matière de suivi des rapatriements des réfugiés rwandais » (MUBIALA M., « A la recherche du droit applicable aux opérations des Nations Unies sur le terrain pour la protection des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 174).

(69) 1999/522/PESC, 29 juillet 1999, *J.O.C.E.*, L 201/1, 31 juillet 1999. L'Union européenne avait déjà l'expérience, et de l'action conjointe (loin d'être exemplaire) avec l'Organisation des Nations Unies, au Rwanda (*cf.* MUBIALA M., « A la recherche du droit applicable aux opérations des Nations Unies sur le terrain pour la protection des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 181), et de l'administration directe d'un territoire, en l'occurrence la ville de Mostar, en Bosnie-Herzégovine (PAGANI F., « L'administration de Mostar par l'Union européenne », *A.F.D.I.*, vol. XLII, 1996, pp. 234-254 ; DOMESTICI-MET M.-J., « La Communauté européenne et l'Union européenne face au défi yougoslave. 2<sup>e</sup> partie : L'Europe communautaire a exercé une gestion conservatoire », *R.M.C.*, n° 407, avril 1997, pp. 268-269).

(70) « Tout en maintenant cohésion et efficacité, chaque organisme chef de file maintiendra ses propres structures de commandement » (S/1999/779, 12 juillet 1999, § 43).

(71) La nécessité de veiller à ce que « les quatre composantes de la MINUK adoptent une démarche coordonnée et intégrée » fut avancée comme raison officielle de la désignation d'un Représentant spécial adjoint, de nationalité américaine : (S/1999/779, 12 juillet 1999, § 45). « Les représentants spéciaux adjoints feront directement rapport au Représentant spécial sur l'exécution de leur mandat et devront veiller à coordonner efficacement toutes les activités menées par la mission et ses partenaires [...]. Bien que chacun d'entre eux ait la responsabilité d'ensemble des activités relevant de son autorité, le Représentant spécial demeurera habilité à orienter ces activités de façon à garantir la cohérence de l'exécution du mandat confié à la mission » (*id.*, § 46).

sentant spécial adjoint devait être choisi parmi le personnel des organisations, c'était pour être nommé par le Secrétaire général des Nations Unies ; si, enfin, chaque organisation fut désignée chef de file dans son domaine, c'était sans exclusivité (72). Dès le commencement, « la coordination et la coopération » entre les composantes s'affina au sein d'un Comité exécutif, à partir d'un plan stratégique élaboré par un Groupe mixte de planification (73). La K.F.O.R., pour être institutionnellement indépendante de la MINUK et placée sous le contrôle moins étroit du Conseil de sécurité, fut continuellement, quotidiennement, associée à l'administration civile, par l'intermédiaire d'un Groupe de liaison militaire et au sein du Comité exécutif (74) et chargée de fonctions de police dans le respect du droit que celle-ci allait édicter (75). Au vrai, elle devait, aux termes de la résolution 1244 (1999) « assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger » (76) et elle assuma durablement un certain nombre de fonctions administratives civiles de base (77).

Le financement de la MINUK est exemplaire de l'articulation de la structure et des fins. Pour l'année 2000, l'essentiel du financement était encore d'origine internationale, bien que l'auto-financement du budget du

---

(72) « [L']organisation qui assume la responsabilité générale d'une composante donnée tirera parti des moyens et compétences dont disposent les autres organisations sur le terrain et coordonnera leurs activités pour en tirer un meilleur parti » (S/1999/672, 12 juin 1999, § 6).

(73) S/1999/2000, 23 décembre 1999, § 20 ; S/2000/177, 3 mars 2000, §§ 33 ss.

(74) S/1999/779, 12 juillet 1999, § 20.

(75) Un règlement de la MINUK donna des « forces de l'ordre » au Kosovo une définition qui semblait pouvoir être généralisée : « *For the purposes of this regulation, the phrase 'relevant law enforcement authority' shall be defined as including the international security presence in Kosovo, known as KFOR and the Civilian Police of the United Nations International Administration Mission in Kosovo (UNMIK), also known as the United Nations International Police or as UNMIK Police* » (UNMIK/REG/2000/17, 23 mars 2000, section 2). Indépendance statutaire et collaboration fonctionnelle : les rapports entre l'organe des Nations Unies et la force de sécurité autorisée à se déployer au Kosovo sont loin de la hiérarchie imposée jadis en Nouvelle-Guinée occidentale : « De sa compétence sur le territoire de la Nouvelle-Guinée, [le représentant de l'autorité internationale] va tirer une compétence sur les éléments militaires stationnant sur ce territoire, même si ces éléments appartiennent en fait à un autre Etat (Indonésie, et également Pays-Bas, l'article VII prévoyant que les forces néerlandaises qui stationneront sur le territoire en attendant d'être rapatriées relèveront de la compétence des Nations Unies » (MONCONDUIT F., « L'accord du 15 août 1962 entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) », *op. cit.*, p. 499).

(76) Bilan du transfert au printemps 2000 : « Les progrès accomplis par la police de la MINUK quant aux responsabilités assumées dans le domaine du maintien de l'ordre ont été limités par la faiblesse des effectifs arrivant au Kosovo. [...] La police de la MINUK assume la totale responsabilité du maintien de l'ordre dans les régions de Pristina et de Prizren, ainsi qu'au point de passage de la frontière internationale à l'aéroport de Pristina. Elle exerce les pouvoirs en matière d'enquête dans les régions de Gnjilane et de Mitrovica, ainsi que dans la commune de Pec et aux points de passage de la frontière internationale à Djeneral Jankovic (Blace) et Globocica » (S/2000/177, 3 mars 2000, §§ 37-38). Sur les expériences antérieures de création d'une police internationale, en principe à des fins de « monitoring », lire : BRAHIMI L., « La Mission des Nations Unies en Haïti : mode d'emploi pour une Mission de maintien de la paix », in DAUDET Y. (éd.), *La crise d'Haïti (1991-1996)*, Montchrestien, 1996, pp. 58 ss. ; SOREL J.-M., « L'Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : un traité sous bénéfice d'inventaire », *op. cit.*, pp. 85 ss. ; GHEBALI V.-Y., « Le développement des opérations de maintien de la paix de l'O.N.U. depuis la fin de la guerre froide », *Le Trimestre du Monde*, 1992, n° 4, pp. 67-85.

(77) « La KFOR continue d'appuyer la MINUK à tous les niveaux de l'administration civile au Kosovo » (S/1999/982, § 7) ; « En ce qui concerne l'infrastructure, les soldats de la KFOR continuent de s'occuper d'activités telles que l'assainissement, l'approvisionnement en eau et le fonctionnement des centrales électriques. La KFOR assure l'exploitation et l'entretien du réseau ferroviaire grâce aux ressources fournies par le Fonds d'affectation spéciale du Représentant spécial » (S/1999/1185, § 12).

Kosovo, en prévision de l'auto-administration du territoire, à quoi devaient servir la création d'un système douanier et fiscal (78) ou la mise à disposition de la MINUK des biens d'Etat, revint à en mettre indirectement une partie à la charge de la R.F.Y. (79), ne fût-ce que par le manque à gagner qui en résulta. Dans le détail, le montage financier est d'une rare complexité : les fonds réunis – ou plutôt promis – lors des conférences des donateurs (80) devaient abonder partiellement d'une part le Budget consolidé du Kosovo et d'autre part le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies au titre de l'appui à l'administration civile ; le Budget consolidé du Kosovo, réunissant les « budgets sous la responsabilité des municipalités » et le « budget Kosovo », devait couvrir exclusivement des dépenses renouvelables profitant à la population (81), grâce au produit des taxes (82), aux dons à affectation spéciale et aux subventions des donateurs au titre de l'aide budgétaire ; le Budget de l'Administration intérimaire était adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies (83), le Budget consolidé du Kosovo par le Représentant

(78) UNMIK/REG/1999/3, « *On the Establishment of the Customs and Other Related Services in Kosovo* » ; Administrative Direction n° 1999/1 Implementing UNMIK Regulation n° 1999/3 of 31<sup>st</sup> August 1999, « *On the Establishment of the Customs and other Related Services in Kosovo* » ; European Commission, Briefing Note, 31<sup>st</sup> August 1999, « *Customs Assistance Mission in Kosovo. A program Funded and Managed by the European Commission* » ; UNMIK/REG/1999/16, 25 juillet 1999, « *On the Establishment of the Central Fiscal Authority of Kosovo and Other Related Matters* » ; UNMIK/REG/2000/2, 22 janvier 2000, « *On Excise Taxes in Kosovo* » ; UNMIK/REG/2000/3, 22 janvier 2000, « *On Sales Taxes in Kosovo* » ; UNMIK/REG/2000/5, 1<sup>er</sup> février 2000, « *On the Establishment of a Hotel, Food and Beverage Service Tax* ».

(79) La base juridique de l'organe d'administration rejailit sur le mode de financement. Quant à la MINUK, le Secrétaire général exclut toute forme de contribution au titre de l'accord sur la mission : « Comme la présence internationale civile [...] a été autorisée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il n'est pas nécessaire de conclure un accord entre l'O.N.U. et le gouvernement de la République fédérale yougoslave concernant le statut de la mission au Kosovo » (Rapport du Secrétaire général, A/54/494, pt. 166, 22 octobre 1999). Tout à l'inverse, l'Indonésie et les Pays-Bas prirent à leur charge le coût de l'A.E.T.N.U., en proportion égale (A.G., Documents officiels, Supplément n° IA, 18<sup>e</sup> session, 16 juin 1962, 15 juin 1963, A/5501/Add.1, p. 39). Comme prévu dans les accords, mais à la grande surprise du comité budgétaire de l'A.E.T.N.U., le service financier avait « accumulé, à l'expiration du mandat de l'A.E.T.N.U., des revenus s'élevant à environ 15 millions de florins néo-guinéens et provenant d'impôts, de droits de douane, etc. » (*id.*).

(80) La Deuxième Conférence des donateurs pour le Kosovo permit de recueillir environ 1,05 milliard de dollars de dons pour financer la reconstruction du Kosovo jusqu'à la fin 2000, affectés pour 970 millions de dollars au Programme de reconstruction et de développement présenté par l'Union européenne et la Banque mondiale, pour 47 millions à l'instauration de la paix, pour 18 millions à l'aide humanitaire (*Agence Europe*, 18 novembre 1999 ; consulter, au sujet du Programme de la Banque Mondiale et de l'Union européenne : <http://www.seerecon.org/Kosovo/KosovoReconstruction/Reconstruction-Kosovo.htm>). L'Union européenne créa, pour gérer l'assistance communautaire, une Agence européenne pour la reconstruction, au Kosovo d'abord et éventuellement, à terme, dans les autres régions de la R.F.Y. et les pays limitrophes (Règlement (CE) n° 2454/1999 du Conseil du 15 novembre 1999, *J.O.C.E.*, L 299/1, 20 novembre 1999). Lors d'une nouvelle conférence des donateurs pour les Balkans 2,4 milliards d'euros furent mobilisés (*Le Monde*, 2-3 avril 2000, p. 4).

(81) Le Budget consolidé du Kosovo s'éleva, en 1999, à 124 795 000 deutsche mark ; il devait atteindre, en 2000, 562 millions de deutsche mark.

(82) Le rendement des taxes fut moindre que prévu : « En ce qui concerne les recettes, le budget de 2000 prévoit 362 millions de deutsche mark au titre de subventions versées par les donateurs. Un montant de 172 millions de deutsche mark est attendu de donateurs pour financer des postes budgétaires non spécifiques. Depuis la publication du budget de 2000, toutefois, le montant estimatif des recettes fiscales intérieures a été révisé à la baisse de 190 millions de deutsche mark à 181 millions de deutsche mark, en raison de la diminution des droits de douane, taxes sur les ventes et des droits de consommation et des retards intervenus dans le recouvrement d'autres recettes fiscales » (Rapport du Secrétaire général, S/2000/177, 3 mars 2000, § 143).

(83) Résolution 53/241 de l'Assemblée générale, 28 juillet 1999 ; A/54/674, Financement de la MINUK, Rapport de la V<sup>e</sup> Commission, 15 décembre 1999.

spécial du Secrétaire général (84); les frais de reconstruction (dépenses d'investissement ou dépenses non renouvelables) devaient être financés séparément par les donateurs. La relance de l'économie marchande, soutenue par l'aide internationale et favorisée par le cadre juridique, commercial et bancaire progressivement reconstitué par la MINUK (85), était ainsi cruciale, tant pour la pacification de la région que pour l'accomplissement du programme plus proprement politique : l'auto-administration.

## 2. Les structures de l'administration conjointe

La MINUK ne conçut jamais ses activités autrement qu'en association avec la population, mais une association institutionnalisée, plutôt que conventionnelle, quoiqu'elle ne répugnât pas à négocier quelques arrangements pratiques, de sécurité notamment, avec des groupes qui dédaignaient ces structures (86). L'« administration directe » se réglait ainsi sur les principes démocratiques, d'exigences au demeurant variables, qui sous-tendent le droit à l'auto-détermination (87), sans y gagner nécessairement en efficacité.

Un Conseil de transition, auquel étaient représentées les deux « présences internationales », fut réuni dès les premières semaines afin de rouvrir

(84) UNMIK/REG/1999/17, 6 novembre 1999, « *On the Approval of the Kosovo Consolidated Budget and Authorizing Expenditures for the Period 1 September to 31 December 1999* »; UNMIK/REG/1999/27, « *On the Approval of the Kosovo Consolidated Budget and Authorizing Expenditures for the Period 1 January to 31 December 2000* ». Les systèmes budgétaires étaient parfaitement distincts : « *The Central Fiscal Authority, acting under the authority of the Special Representative of the Secretary General is responsible for the overall financial management of the Kosovo Budget and the budgets under the responsibility of Municipalities. This budget will be developed, adopted and executed separately from the United Nations Interim Administrative Mission in Kosovo (UNMIK) that is adopted by the General Assembly of the United Nations* » (UNMIK/REG/1999/16, 6 novembre 1999, section 1).

(85) UNMIK/REG/1999/9, 24 septembre 1999, « *On the Importation, Transport, Distribution and Sale of Petroleum Products (Petroleum, Oil and Lubricants) for and in Kosovo* »; UNMIK/REG/1999/13, 16 octobre 1999, « *On the Licensing of Non-Bank Micro-Finance Instance in Kosovo* »; UNMIK/REG/1999/20, 15 novembre 1999, « *On the Banking and Payments Authority of Kosovo* »; UNMIK/REG/2000/8, 29 février 2000, « *On the Provisional Registration of Businesses in Kosovo* ».

(86) La chronique de la MINUK (*Kosovo News Report*) alimentée sur le site Internet des Nations Unies (<http://www.un.org/peace/kosovo/news/kosovo2.htm>) en donne les exemples suivants : « *UNHCR spokesman Peter Kessler said today that the special Serbian Orthodox Christmas and Muslim Bajram bus shuttle, with Danish drivers and the international peace-keeping KFOR escorts, took place without a hitch. UNHCR had received commitments from leaders of both communities that the bus service would operate in safety over the three-day holiday* » (10 janvier 2000); « *The head of the United Mission in Kosovo (UNMIK) today received the endorsement by the Serb National Council of the mission's measures for restoring security in the ethnically divided town of Mitrovica* » (15 février 2000).

(87) Tel ne fut pas précisément le cas en Nouvelle-Guinée occidentale : « La participation de la population est en l'espèce assez réduite : il n'est prévu en effet qu'une consultation des conseils représentatifs avant la publication des nouvelles lois, ou la modification des anciennes » (MONCONDUIT F., « L'accord du 15 août 1962 entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) », *op. cit.*, p. 501). Pour le détail : Rapport du Secrétaire général, A/5501/Add.1, A.G., Documents officiels, 18 juin 1962-15 juin 1963, p. 38. Ce fut moins encore le cas pour la Namibie, mais en l'occurrence, les pouvoirs effectifs du Conseil des Nations Unies pour la Sud-Ouest africain étaient assez réduits (LUCCHINI L., « La Namibie, une construction des Nations Unies », *op. cit.*, 1969, p. 368). L'A.T.N.U.S.O. devait également s'efforcer d'associer sinon la population du moins les parties au différend : « [...] mon représentant spécial recommande la création d'un conseil transitoire, qui serait présidé par l'administrateur transitoire et qui comprendrait un représentant de chacune des autres minorités locales. Le conseil transitoire aurait des fonctions consultatives, et il ne serait pas tenu d'obtenir l'assentiment du conseil ou des parties aux décisions qu'il prendrait » (Rapport du Secrétaire général, S/19995/1028, 13 décembre 1995, § 14).

le dialogue entre les différentes communautés, des « commissions civiles mixtes » également, dans le domaine de la santé, de l'éducation, des services publics (88), au sein desquelles se côtoyaient des représentants de l'administration internationale et des principales communautés, et de nombreux autres organes consultatifs. Toutes ces instances furent dissoutes ou absorbées dans la Structure intérimaire mixte (89) créée par le Règlement n° 2000/1 du 14 janvier 2000 à la suite d'un Accord passé le 15 décembre 1999 avec les forces politiques locales. La substitution d'une *Joint Interim Administrative Structure* à l'administration internationale directe poursuivait trois objectifs étroitement emboîtés : amorcer le transfert des compétences de la MINUK à des institutions d'auto-administration démocratiques ; absorber toutes les institutions parallèles et concurrentes, confortées par une longue pratique de l'administration clandestine (90), et rétablir une autorité légale, exclusive ; associer équitablement toutes les populations du Kosovo à l'administration de leur territoire (91).

Les organes de l'administration mixte centrale étaient au nombre de trois : un Conseil de transition élargi de 12 à 34 membres où devaient être représentés, dès que l'accord se serait fait au sein de toutes les communautés nationales sur le principe et les modalités de la participation (92), outre les membres locaux du Conseil d'administration intérimaire, neuf représentants de partis politiques, deux personnalités indépendantes, trois représentants de communautés religieuses, neuf représentants de la société civile, sept représentants des communautés nationales, dont les Serbes, les Bosniaques, les Turcs, les Roms. Des critères de représentativité retenus pour le Conseil d'administration intérimaire résulta en revanche une simplification brutale du « multi-ethnisme » : aux côtés des Représentants spéciaux adjoints, moins le Représentant spécial pour les affaires humanitaires admis en qualité d'observateur, siégeaient trois personnes représentant les Kosovars albanophones et une, les Serbes du Kosovo (93). Les départements administratifs enfin, progressivement délimités, étaient co-présidés par un responsable

(88) S/1999/987, §§ 17-24 ; S/1999/1250, § 36.

(89) S/2000/177, 3 mars 2000, § 15.

(90) « *Current Kosovo structures, be they executive, legislative or judicial (such as the Provisional Government of Kosovo, Presidency of the Republic of Kosovo), shall be transformed and progressively integrated, to the extent possible and in conformity with the present regulation, into the Joint Interim Administrative Structure, which should be operational by 31 January 2000 by which time these and all other Kosovo structures of an executive, legislative or judicial nature shall cease to exist* » ; « *The speed and scope of implementation of the Joint Interim Administration shall be dependent upon the assessment by the Special Representative of the Secretary General of the speed and sustainability of the dissolution of the Kosovo structures* » (UNMIK/REG/2000/1, 14 January 2000, section 1, c) ; section 9).

(91) « *All communities of Kosovo shall be involved in the provisional administrative management through procedures set out in the present regulation with a fair representation of all communities* » (*id.*, d).

(92) Le Conseil d'administration arrêta la composition du Conseil transitoire élargi le 25 janvier 2000 ; il fut « installé » dans sa nouvelle composition le 9 février 2000. Mais en dépit des patients travaux d'approche conduits par le Représentant spécial du Secrétaire général (récapitulés dans le rapport du Secrétaire général en date du 3 mars 2000, S/2000/177, § 7), la participation des Serbes achoppait encore, au printemps 2000, sur des dissensions internes excitées par la dégradation des conditions de sécurité dans la ville mixte mais divisée de Mitrovica (*id.*, § 4) : le Conseil national des Serbes de Gracanica rallia le 2 avril 2000 le Conseil Transitoire du Kosovo où le siège des Serbes de Mitrovica demeurait vacant (*Kosovo News Report*, 3 avril 2000). En outre, « [a]u sein des communautés des Bosniaques du Kosovo et des Turcs du Kosovo, les dissensions politiques persist[aient] et les empêch[aient] de participer activement à la Structure mixte » (*id.*).

(93) UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, section 4, 4.2

local, membre d'un parti politique, indépendant ou représentant d'une communauté nationale, et un responsable de la MINUK (94).

L'administration internationale retint pour sa compétence exclusive le maintien de l'ordre et de la sécurité publics (95). Dans tous les autres domaines, la MINUK, toujours sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général, était à la fois une composante et l'autorité de tutelle de la *Joint Interim Administrative Structure* : le Conseil d'administration devait se réunir sous la présidence du Représentant spécial et sous la co-direction d'un représentant de la MINUK et d'un représentant – désigné suivant le principe de rotation – de la population du Kosovo (96), tandis que les départements administratifs étaient placés sous la tutelle du Représentant spécial de la composante à laquelle leur objet les rattachait, doté d'un pouvoir de substitution (97). La prévalence de l'autorité internationale s'exprimait encore dans une procédure législative où, à la dilution du droit d'initiative (98), succédait la centralisation du pouvoir de décision. Idéalement, le Représentant spécial devait promulguer les décisions adoptées par consensus ou, à défaut, à la majorité des trois-quarts par le Conseil d'administration et confirmées par le Conseil de transition. Mais sa compétence n'était pas liée : en cas de désaccord entre les deux Conseils, il arbitrait (99); en cas de carence du Conseil d'administration, il décidait (100); en cas d'accord des deux Conseils, il pouvait encore s'en écarter, sous réserve de motiver son refus (101). L'administration des collectivités locales demeurait dans la dé-

(94) UNMIK/REG/2000/9, 3 mars 2000, « *On the Establishment of the Administrative Department of Local Administration* »; UNMIK/REG/2000/10, 3 mars 2000, « *On the Establishment of the Administrative Department of Health and Social Welfare* »; UNMIK/REG/2000/11, 3 mars 2000, « *On the Establishment of the Administrative Department of Education and Science* »; UNMIK/REG/2000/12, 14 mars 2000, « *On the Establishment of the Administrative Department of Public Services* »; UNMIK/REG/2000/15, 21 mars 2000, « *On the Establishment of the Administrative Department of Justice* ».

(95) « *The police shall not fall into the competency of any such department* » (UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, section 7, 7.1).

(96) « *The Special Representative of the Secretary General shall preside over meetings of the Interim Administrative Council. [...] The presiding officer shall not vote. « There shall be two co-chairs of the Interim Administrative Council. One co-chair shall be the Principal Deputy Special Representative of the Secretary General or his alternate. The other co-chair shall be a Kosovo member. This co-chair shall rotate among the Kosovo members every two months* » (UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, section 5, 5.1, 5.2).

(97) « *Co-Heads of Department shall take decisions jointly. If agreement cannot be reached the respective Deputy Special Representative of the Secretary General shall take a decision* » (UNMIK/REG/2000/1, 14 January 2000, section 7, 7.9).

(98) Par exemple : « *The Department may make policy recommendations to the Interim Administrative Council through the Deputy Special Representative of the Secretary General for Civil Administration concerning, inter alia, an overall strategy and policies for development, organization and proper functioning of the judicial system and the correctional service in a manner that is non-discriminatory, efficient and consistent with internationally recognized human rights standards* » (UNMIK/REG/2000/15, 21 mars 2000, section 2).

(99) « *If a majority of members of the Kosovo Transitional Council disagrees with a position or decision taken by the Interim Administrative Council, it can propose a different solution to the Special Representative of the Secretary General who shall take a final decision* » (UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, section 2, 2.5).

(100) « *If the Interim Administrative Council does not take a decision by consensus or by three quarters majority, the Special Representative of the Secretary General shall take a decision* » (UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, section 6, 6.3).

(101) « *Members of the Interim Administrative Council shall try, to a possible extent, to reach consensus. « If the Interim Administrative Council takes a decision by consensus, or by a three quarters majority of those present and voting, the Special Representative of the Secretary General shall accept such decision unless he advises the Interim Administrative Council otherwise in writing within seven days explaining the reasons for his differing decision* » (UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, section 6, 6.1, 6.2).

pendance étroite de l'administration centrale. Le Représentant spécial désigna d'abord des responsables administratifs auprès des conseils des anciens qui s'étaient recréés dans les municipalités, puis cinq Administrateurs régionaux en charge du contrôle des services publics et institutions locales et des administrateurs locaux dans les vingt-neuf municipalités que compte le Kosovo (102), sous la présidence desquels le règlement n° 2000/1 allait créer des Conseils d'administration municipaux. A l'administrateur local, relevant de la MINUK, d'en pourvoir les sièges en prenant soin d'y associer les membres des structures municipales existantes et de garnir également un Conseil municipal représentatif des citoyens de la commune (103). L'autonomie municipale fut, en matière budgétaire notamment, extrêmement réduite, l'administration fiscale centrale se réservant la possibilité de réaffecter les crédits accordés, pour faire face sans doute aux situations d'urgence qui pouvaient toujours ressurgir ici ou là (104).

Puisque l'intervention avait été conduite sous la bannière des libertés démocratiques et du retour du Kosovo à l'auto-administration, version minimale du principe démocratique d'auto-détermination, puisque le Kosovo ne pouvait durablement être administré plus autoritairement que les collectivités locales de la République de Serbie, la MINUK s'engagea très rapidement, conformément au mandat de la résolution 1244 (1999) à organiser des élections locales. En préalable au scrutin annoncé pour l'automne 2000, les composantes « administration civile » et « création d'institutions » s'emparèrent du problème de la délivrance de papiers d'identité et de la constitution de listes électorales, en se cantonnant à une pure opération d'enregistrement d'un état de fait, la « résidence habituelle », dans le souci de ne pas empiéter sur le règlement définitif du conflit et le sort des territoires et des populations (105). Incidemment, la MINUK devrait pouvoir s'engager dans l'établissement de documents de voyage, se substituant ainsi un peu plus au gouvernement fédéral (106). Des critères de résidence souples furent arrêtés le 17 mars 2000 :

« (a) *Persons born in Kosovo or who have at least one parent born in Kosovo ;*

(102) UNMIK/REG/1999/14, 21 octobre 1999.

(103) UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, section 8.

(104) UNMIK/REG/1999/17, 6 novembre 1999, « *Adjustment to Provisional Municipal Budget Amounts* », section 5 ; UNMIK/REG/1999/27, 22 décembre 1999, « *On the Approval of the Kosovo Consolidated Budget and Authorizing Expenditures for the Period 1 January to 31 December* », section 6.

(105) « L'expression 'résident habituel' a été choisie avec prudence par la MINUK pour qu'il soit clair que les questions de citoyenneté ne sont pas de son ressort » (Rapport du Secrétaire général, S/2000/177, 3 mars 2000, § 131)

(106) « L'absence de documents de voyage et le fait que les Albanais du Kosovo hésitent à obtenir ou à utiliser des passeports yougoslaves a empêché bon nombre de résidents du Kosovo de voyager à l'extérieur du territoire. La MINUK et le H.C.R., avec le consentement des pays d'accueil, ont facilité les voyages d'urgence pour des raisons médicales. Pour faciliter encore les déplacements, la MINUK compte introduire des documents de voyage exploitables sur ordinateur pour les résidents du Kosovo » (Rapport du Secrétaire général, S/2000/177, 3 mars 2000, § 129). La reconnaissance par les Etats tiers de la validité de ces documents, indispensable pour qu'ils produisent leurs effets, sera acquise d'autant plus aisément que les détenteurs seront automatiquement réadmis sur le territoire du Kosovo – contrepartie qui avait dû être âprement négociée lorsque les Nations Unies voulurent offrir les mêmes facilités aux Namibiens (ENGERS J.F., « *The United Nations Travel and Identity Document for Namibians* », *A.J.I.L.*, vol. 65, 1971, pp. 574-578). La protection des Kosovars porteurs de ces documents à l'étranger pourra en revanche être compliquée par un probable refus de la R.F.Y. de reconnaître la validité de ces documents. A l'inverse, les Pays-Bas et l'Indonésie avaient été d'accord pour accorder leur assistance consulaire et, le cas échéant, la protection diplomatique aux habitants de Nouvelle-Guinée occidentale se trouvant à l'étranger (*id.*, pp. 572-573).

(b) *Persons who can prove that they have resided in Kosovo for at least a continuous period of five years ;*

(c) *Such other persons who, in the opinion of the Civil Registrar, were forced to leave Kosovo and for that reason were unable to meet the residency requirement in paragraph (b) of this section ; or*

(d) *Otherwise ineligible dependent children of persons registered pursuant to subparagraphs (a), (b) and/or (c) of this section, such children being under the age of 18 years, or under the age of 23 years but proved to be in full-time attendance at a recognized educational institution » (107).*

Devraient se voir reconnaître le droit de vote ceux dont la résidence était établie au Kosovo après le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Le choix de cette date renvoyait, une fois de plus, à la qualification de la situation au Kosovo, à opérer, d'avis de la MINUK, sur une échelle réduite (108) et, d'avis des parties kosovares, au regard de la décennie écoulée (109). L'enregistrement des réfugiés offrit à la Serbie l'occasion de relancer le conflit d'interprétation de la résolution 1244 (1999) en s'efforçant d'enfermer la MINUK dans la juridiction strictement territorialisée qu'elle lui déniait à l'origine (110) et, au-delà, de saborder le processus de légitimation des institutions d'auto-administration.

En fait de légitimité et d'effectivité du contrôle du territoire, l'association inédite de la population locale à l'administration montra ses limites, dès avant que la perspective d'élections locales n'aiguïsât les luttes d'influence. S'il en allait, dans l'intention, de la neutralisation des « structures parallèles locales » derrière lesquelles se profilaient l'U.C.K. mais aussi divers comités serbes, le résultat fut, de même qu'avec la création du *Kosovo Protection Corps* (111), qu'elles jouèrent double jeu partout où cela leur était possible : en perpétuant une administration clandestine derrière le masque de la légitimation de leurs activités (112), en dissimulant à peine le dessein, qui

(107) UNMIK/REG/2000/13, 17 mars 2000, section 3.

(108) « Les personnes qui avaient quitté le Kosovo avant cette date pour s'établir de façon permanente ailleurs ne sont pas considérées comme ayant conservé les liens étroits jugés essentiels pour pouvoir prétendre au droit de vote dans une élection municipale. De nombreux déplacements forcés ont eu lieu après cette date. Initialement, des Albanais du Kosovo et, par la suite, des Serbes du Kosovo ont été obligés de quitter leur lieu de résidence en grand nombre au cours des deux dernières années. Dans ces deux cas, leur droit de vote devrait être confirmé par le choix de cette date » (*id.*, § 132).

(109) « Certains dirigeants politiques du Kosovo ont contesté la date limite, considérant qu'elle favorisait les Serbes du Kosovo récemment devenus réfugiés ou personnes déplacées, par rapport aux membres de la diaspora albanaise du Kosovo qui ont dû quitter le territoire depuis 1989. Après avoir examiné les critères à remplir pour l'enregistrement des faits d'état civil et l'inscription des électeurs, le Conseil administratif intérimaire a accepté, le 22 février, la date limite du 1<sup>er</sup> janvier 1998, qui avait été proposée » (*id.*, § 133).

(110) « Là encore, il faut compter avec une difficulté majeure : la possibilité de voter dépend, pour les Serbes qui ont fui vers la Serbie, du bon vouloir de Milosevic. 'Belgrade pour l'instant dit non à l'enregistrement des réfugiés sur les listes ; de toute façon, nous ferons les élections', a déclaré M. Kouchner » (Déclaration faite devant les Commissions des Affaires étrangères et de la Défense de l'Assemblée nationale française, le 29 mars 2000, rapportée in *Le Monde*, « Bernard Kouchner s'élève contre les mauvais augures et le dénigrement », 31 mars 2000, p. 4).

(111) UNMIK/REG/1999/8, 20 septembre 1999, « *On the Establishment of the Kosovo Protection Corps* ». La structure, son fonctionnement, son financement sont décrits sous la rubrique « Reconversion des ex-combattants » du Rapport du Secrétaire général (S/2000/177, 3 mars 2000, §§ 26 ss.). Voir également : « La difficile reconversion des combattants. Sur les quelque 25000 anciens de l'UCK, seuls 3000 seront intégrés à la future armée (*sic*) du Kosovo », *Libération*, 22 mars 2000, p. IX.

(112) De l'aveu même du Secrétaire général : S/1999/1250, 23 décembre 1999, § 35. Les reportages de presse sont concordants : « De même, dans les municipalités, l'U.C.K. a mis en place des autorités civiles qui ont bien souvent plus de pouvoir réel que les administrateurs

de reconstituer à terme une armée nationale (de libération) du Kosovo, qui de faire aboutir une stratégie de « cantonisation » (113). Comment le dire autrement ? Le pouvoir de la *Joint Interim Administrative Structure*, exorbitant sur le papier, n'est pas effectif sur l'intégralité du territoire du Kosovo ; le fait accompli auquel la MINUK se plie a des ressorts sournois.

### III. – LE KOSOVO, APRÈS ONZE MOIS D'ADMINISTRATION DIRECTE : UNE AUTONOMIE PLUS QUE SUBSTANTIELLE AU PÉRIL DE SES MINORITÉS

Secourir une population minoritaire de la République de Serbie en butte à des persécutions politiques, administratives, et finalement militaires, en passe d'être repoussée hors du territoire qu'elle peuplait à quatre-vingt-dix pour cent, tel avait été le mobile affiché de l'intervention militaire. Une fois le Kosovo *de facto* détaché de la République de Serbie, le phénomène minoritaire apparut dans toute sa relativité – les Serbes rejoignant les Turcs, Musulmans, Bosniaques et Roms dans la catégorie des minorités ou communautés nationales, les Kosovars albanophones se trouvant parfois, malgré la position dominante de leur communauté, en situation minoritaire dans certains secteurs – tandis que la protection des droits des minorités s'imposa à la MINUK comme l'exigence primordiale dont dépendrait la légitimité de son action. La Mission des Nations Unies recréa au Kosovo un ordre juridique tout entier fondé sur le principe de non-discrimination et inspiré en même temps du statut et des lois du Kosovo d'avant 1989. Si incompatibilité il y a entre les deux fondements de l'ordre nouveau, et avec la neutralité qui devrait être celle de la MINUK, elle est moins juridique que symbolique : le régime discriminatoire de la décennie précédente fut désavoué, les primes revendications des Kosovars albanophones furent tardivement satisfaites, leurs visées sur l'avenir ne furent pas contrariées. La force, essentiellement incarnée par la K.F.O.R., vint en renfort du droit, pour l'exécution du mandat politique autant qu'humanitaire délivré par le Conseil de sécurité qui,

(Suite note 112)

internationaux. Administrateur de la commune de Lipjan (80 000 habitants), à une vingtaine de kilomètres de Pristina, M. Diego Zorilla ne dispose que d'un interprète, d'une secrétaire et d'un bureau dépourvu d'ordinateur et de téléphone. [...] Tout au plus pouvons-nous tenter d'aider les habitants à s'auto-administrer en essayant d'être fermes sur quelques principes, comme la multiethnicité » (*Le Monde diplomatique*, mars 2000, p. 14) ; « Pendant des mois, malgré la présence des internationaux, le maire de l'ex-U.C.K. a étendu son réseau de pouvoir, émettant des certificats de mariage à en-tête de la 'République du Kosovo', nommant les responsables des écoles, imposant ses candidats à la tête des principaux rouages de l'administration locale et contrôlant une bonne partie des aides humanitaires » (« A Lipjan, les Serbes en leur ghetto, l'U.C.K. à la mairie », *Libération*, 22 mars 2000, p. VIII). Et du côté serbe, à Leposavic, dans la pointe septentrionale du Kosovo : « [T]out ou presque vient de Serbie, de l'électricité aux journaux, en passant par les jeans du Sandjak. [...] L'administration serbe est toujours en place : les salaires des enseignants viennent de Belgrade, et une bonne partie de l'aide humanitaire est assurée par la Croix-Rouge serbe » (« Dans le nord de la province, rien n'a changé : 'C'est la Serbie et ça le restera' », *Le Monde*, 25 mars 2000, p. 2).

(113) La MINUK s'efforça donc de déjouer le piège de la cantonisation tendu entre la protection des minorités et l'auto-administration locale : « *UNMIK plans to improve security and to locate services closer to minority communities. But this does not mean UNMIK is endorsing any form of local self-government or 'cantonization'* », Dr. Kouchner said (Kosovo News Report, 25 janvier 2000).

« *Résolu* à remédier à la situation humanitaire grave qui existe au Kosovo (R.F.Y.) et à faire en sorte que *tous* les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et liberté, [...] »

« *Autoris[a]* le Secrétaire général [...] à établir une présence internationale civile au Kosovo [...] qui assurer[ait] une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que *tous* les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales »

et assigna comme principale responsabilité à la MINUK de « veiller à ce que *tous* les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo » (114). En dépit d'un arsenal de dispositions juridiques et de mesures concrètes impressionnant, le soupçon persiste que derrière la – ou les – présence(s) internationale(s) se parachève la simplification de la carte culturelle et linguistique du Kosovo (115).

#### A. La rénovation de l'ordre juridique

A tout organe international chargé de l'administration directe d'un territoire se pose la double question de la conservation de l'ordre juridique existant et des normes de référence qui sous-tendent sa rénovation dans le cas contraire, question dont la solution dépend étroitement de la qualification de la situation antérieure et du fondement de l'action internationale. Lorsque le différend était purement territorial, l'organe international voyait ses compétences plus ou moins étroitement resserrées autour des fonctions indispensables à la préparation d'un plébiscite (116). En principe, il devrait être fait table rase de l'ordre colonial et l'administration internationale ne devrait plus s'appuyer que sur la Charte et le droit international général (117). Mais l'œuvre normative du Conseil des Nations Unies pour la Namibie dut se déployer essentiellement dans l'ordre conventionnel et, pour le reste, s'en remettre au concours des juridictions nationales tierces pour démontrer son efficacité (118). La situation de la Nouvelle-Guinée occidentale n'était pas moins coloniale, et pourtant la législation antérieure fut maintenue dans la mesure où elle n'entraînait pas en contradiction avec l'accord conclu le 15 août 1962 entre les Pays-Bas et l'Indonésie et où l'A.E.T.N.U. n'imposait pas de législation nouvelle, dans le respect du cadre et de l'esprit de ce texte (119). Situation coloniale encore au Timor, mais là, le peuple timorais avait déjà tranché : l'accord du 5 mai 1999 entre le Portugal et l'Indonésie prévoyait que si le peuple timorais se prononçait en faveur de l'indépendance, « le Gouvernement indonésien prendr[ait] les mesures constitutionnelles voulues

(114) S/RES/1244 (1999), 10 juin 1999.

(115) Cf. Situation des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine, en République de Croatie et en République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), Rapport de M. Jiri Dienstbier, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, A/54/396/Add. 1, S/1999/1000/Add. 1, 3 novembre 1999, § 26, en complément au document A/54/396, S/1999/1000, 24 septembre 1999 : « Dans le cadre d'un processus continu de 'concentration ethnique', les Albanais et les non-Albanais quittent les villes multiethniques pour s'installer dans les enclaves ethniquement pures » (§ 115).

(116) WAMBAUGH S., « La pratique des plébiscites internationaux », *R.C.A.D.I.*, t. 18, 1927-III, pp. 149-258.

(117) DAILLIER P., « L'administration internationale directe dans le contexte de la décolonisation », *op. cit.*, p. 57.

(118) GOY R., « L'indépendance de la Namibie », *op. cit.*, pp. 389-392.

(119) MONCONDUIT F., « L'accord du 15 août 1962 entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) », *op. cit.*, pp. 500-501.

pour rompre ses liens avec le Timor oriental, rétablissant ainsi au regard de la législation indonésienne le statut du Timor oriental qui était celui du territoire avant le 17 juillet 1976 » ; la résolution 1272 (1999) du 25 octobre 1999 habilita le Représentant spécial du Secrétaire général « à promulguer des lois et réglementations nouvelles et à modifier ou abroger les lois et réglementations en vigueur ». Dans tous les cas, l'organe international dispose du pouvoir discrétionnaire de modifier, abroger ou suspendre les lois existantes de sorte que soit, au minimum, garantie son autonomie fonctionnelle dans l'exécution de son mandat (120).

Par-delà ce trait commun, l'ambiguïté fondatrice de la MINUK se traduisit par un brutal renversement de la hiérarchie et de la substance des normes applicables. Le règlement n° 1999/1, rétroactivement mis en vigueur au 10 juin 1999, conservait sa validité au droit applicable au Kosovo avant le 24 mars 1999, date d'ouverture du conflit international, sous réserve de sa compatibilité avec les standards internationaux de protection des droits de l'homme et la réglementation émanant de la MINUK (121). Or le droit applicable au Kosovo avant le 24 mars 1999 était, jusque dans l'administration de la justice ou le détail de la procédure, celui que la Serbie lui avait imposé, en privation de la large autonomie dont il bénéficiait antérieurement, y compris en matière judiciaire. Juges et procureurs statuèrent *proprio motu* selon le droit applicable avant mars 1989 (122), tandis que le Conseil de l'Europe entreprenait d'examiner la compatibilité du droit de la République de Serbie avec les standards internationaux de droits de l'homme (123). Cédant à la pression des magistrats et renonçant à une épuration vétilleuse du droit de la République de Serbie, le Représentant spécial promulgua un nouveau règlement qui modifiait substantiellement la hiérarchie des normes : les règlements et actes d'application de la MINUK qui, aux termes du règlement n° 1999/1 ne précédaient pas le droit applicable au 24 mars 1999 dans la hiérarchie des normes, se virent reconnaître la précellence et conservèrent, en cas de conflit, la primauté sur le droit en vigueur au Kosovo le 22 mars 1989, présumé conforme aux standards internationaux de protection des droits de l'homme (124). Les dispositions en vigueur après le 22 mars 1989 qui ne présentaient pas de caractère discriminatoire n'étaient plus que d'application subsidiaire (125). Le règlement 1999/24 entra rétro-

(120) La meilleure illustration en fut donnée par l'A.T.N.U.S.O. : « Il pourrait être nécessaire de doter l'administrateur transitoire des pouvoirs législatifs voulus pour promulguer des règlements qui lui permettent de s'acquitter des fonctions qui lui ont été dévolues par l'accord ; la validité de tels règlements viendrait à expiration à la fin de la période transitoire, à moins que les autorités croates n'en décident autrement » (Rapport du Secrétaire général, S/1995/1028, 13 décembre 1995, § 17).

(121) « *The laws applicable in the territory of Kosovo prior to 24 March 1999 shall continue to apply in Kosovo in so far as they do not conflict with the standards referred to in section 2, the fulfilment of the mandate given to UNMIK under United Nations Security Council Resolution 1244 (1999), or the present or any other regulation issued by UNMIK* » (UNMIK/REG/1999/1, 25 juillet 1999, section 3).

(122) Rapport du Secrétaire général, S/1999/1250, 23 décembre 1999, § 55.

(123) Rapport du Secrétaire général, S/1999/987, 16 septembre 1999, § 33.

(124) UNMIK/REG/1999/24, 12 décembre 1999, section 1, 1. La présomption est singulière alors que la Convention internationale sur les droits de l'enfant n'est entrée en vigueur que le 2 septembre 1990.

(125) « *If a court of competent jurisdiction or a body or person required to implement a provision of the law, determines that a subject matter or situation is not covered by the laws set out in section 1 of the present regulation but is covered by another law in force in Kosovo after 22 March 1989 which is not discriminatory and which complies with section 3 of the present regulation, the court, body or person shall, as an exception, apply that law* » (UNMIK/REG/1999/24, section 1, 2).

activement en vigueur au 10 juin 1999, sous réserve d'application des clauses les plus favorables en matière pénale. Ainsi la législation en vigueur au Kosovo avant le 22 mars 1989 redevint après le 10 juin 1999 une source matérielle du droit applicable par la seule force d'une décision de la MINUK : il se peut que le statut du Kosovo et le droit y applicable après le 22 mars 1989 aient contrevenu à une norme de droit international, comme par exemple l'interdiction de toute discrimination sur un fondement racial ou religieux – et voici poindre de nouveau les difficultés découlant des très circonstanciées bases juridiques de la résolution fondatrice – mais quelle règle de droit international imposerait que le statut et la législation d'alors soient *ipso jure* remis en vigueur ou en application ?

Pas plus le règlement n° 1999/24 que le règlement n° 1999/1 ne déterminèrent la hiérarchie des normes entre le droit applicable au Kosovo et les standards de protection des droits de l'homme internationalement reconnus, ou plus généralement le droit international. Le droit international certainement devrait primer, non pas en vertu d'un monisme juridique favorable à la supériorité du droit international sur le « droit interne », mais en vertu du statut même du territoire soumis à administration directe et de l'organe qui l'exerce. Les décisions de la MINUK, organe subsidiaire du Conseil de sécurité, sont imputables aux Nations Unies et peuvent difficilement être qualifiées de droit interne de l'organisation, s'agissant d'un droit qui, par exception, est d'application territoriale et, surtout, applicable à des personnes privées qui n'entrent pas dans un rapport institutionnel, ni même contractuel, avec l'Organisation. Dès lors, il convient de distinguer entre le droit international conventionnel et le droit international général. Le Kosovo sous administration paraissait en état d'apesanteur conventionnelle : la MINUK ne reçut pas compétence pour contracter en son nom et, pour l'essentiel, les conventions liant la R.F.Y. n'y étaient plus applicables, non parce qu'elles eussent perdu toute validité, mais parce que l'application en était empêchée, matériellement et juridiquement – la législation adoptée par la MINUK appartient en effet aux mesures d'exécution d'une décision du Conseil de sécurité qui prévalent sur les obligations des membres (126). Exceptionnellement, la MINUK confirma l'applicabilité de conventions passées par la R.F.Y. (127). Il semble que la MINUK dût au droit international général le même respect que le Conseil de sécurité... Mais en outre, tous ses agents furent tenus à la plus stricte observation du droit humanitaire et du droit international des droits de l'homme :

*« In exercising their functions, all persons undertaking public duties or holding public office in Kosovo shall observe internationally recognized human rights standards and shall not discriminate against any person for any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, association with a national community, property, birth or other status » (128).*

(126) Les rapports intertemporels entre les ordres juridiques sont singulièrement compliqués du fait que les traités en vigueur en R.F.Y. ne sont pas au nombre des sources du droit applicable au territoire depuis le 10 juin 1999. Veut-on considérer que les conventions en vigueur au 22 mars 1989 étaient incorporées au droit applicable à cette date ? Mais certaines d'entre elles auront pu être dénoncées ou s'éteindre postérieurement à cette date, et le droit de la MINUK prévaudrait sur celles qui resteraient en vigueur : à qui imputer les manquements ? Les rapports de responsabilité pourraient être simplifiés, la R.F.Y. ayant la possibilité d'avancer les causes exonératoires tirées du droit des traités (changement fondamental de circonstances ou impossibilité d'exécution) ou du droit de la responsabilité (cas de force majeure ou article 103 de la Charte des Nations Unies – à supposer que sa situation lui permette de l'invoquer).

(127) « *The existing customs agreement with the Former Yugoslav Republic of Macedonia for preferential status shall remain in force* » (UNMIK/DIR/1999/1, 31 août 1999, section 16).

(128) UNMIK/REG/1999/1, section 2.

Si, à l'exception de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, toutes les conventions énumérées dans le règlement n° 1999/24 liaient la R.F.Y. en sa qualité d'Etat successeur de la République fédérative socialiste de Yougoslavie (129), elles furent convoquées au seul titre d'instruments déclaratoires du droit coutumier (130). Ainsi, le droit applicable au Kosovo était défini d'abord, puis le règlement n° 1999/24 énonçait une obligation à la charge des personnes investies de fonctions publiques, cette présentation pouvant suggérer ou bien que celles-ci devaient interpréter le droit applicable par référence aux standards internationaux, ou bien qu'elles devaient par exception faire prévaloir ces standards sur le droit applicable au Kosovo en cas de contrariété, les deux propositions n'étant pas exclusives. L'ordre de présentation attendu – énumération des normes supra-législatives puis des normes législatives – adopté d'ailleurs dans le règlement n° 1999/1, n'aurait pas été très accordé à un système qui réserva l'interprétation en dernier ressort au Représentant spécial et exclut toute forme de recours objectif contre les actes de la MINUK (131). L'ordre retenu présentait en revanche un avantage majeur alors qu'une administration conjointe, centrale et locale, s'installait au Kosovo : les agents publics devaient, au Kosovo, faire prévaloir les standards internationaux de protection des droits de l'homme sur tout ordre, toute directive, sur toute interprétation qui leur auraient été ordonnés pour les méconnaître. La précision était d'importance pour les agents qui auraient à prendre des décisions individuelles et pourrait apporter un élément supplémentaire à l'encontre de la « théorie de l'ordre reçu » (132).

Toutes les difficultés ne furent pas aplanies pour ce que l'on avait considéré les instruments internationaux en tant que déclaratoires du droit coutumier : encore eût-il fallu définir les standards internationaux applicables. Sans doute le principe de non-discrimination, généralement admis à ce

(129) Le règlement n° 1999/24 apporta les précisions suivantes : « *In exercising their functions, all persons undertaking public duties or holding public office in Kosovo shall observe internationally recognized human rights standards, as reflected in particular in : the Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 and the Protocol thereto, the International Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966 and the Protocols thereto, the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 21 December 1965, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 17 December 1979, the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment of 17 December 1984, the International Convention on the Rights of the Child of 20 December 1989* » (section 1, 3) ; « *No person undertaking public duties or holding public office in Kosovo shall discriminate against any person on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, natural, ethnic or social origin, association with a national community, property, birth or other status* » (section 1, 4).

(130) Pour une discussion de la valeur coutumière de la Déclaration universelle des droits de l'homme, cf. DECAUX E., « De la promotion à la protection des droits de l'homme. Droit déclaratoire et droit programmatore », in S.F.D.I., Colloque de Strasbourg, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Pedone, 1998, p. 108 ; COHEN-JONATHAN G., « La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international », *ibid.*, p. 321.

(131) Des voies de recours contre les décisions individuelles furent néanmoins aménagées pour diverses procédures spéciales et le 28 mars 2000, le Conseil administratif intérimaire décidait la création d'une fonction d'ombudsman (Ombudsperson) : « *The ombudsperson will review and redress actions constituting an abuse of authority by the interim civil administration or any emerging central or local institution, the statement said* » (*Kosovo News Report*, 28 mars 2000), réitérant l'expérience lancée à Mostar par la Communauté européenne (PAGANI F., « L'administration de Mostar par l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 247-249).

(132) Par transposition du droit international humanitaire au droit international des droits de l'homme. Cf. DAVID E., *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, 2<sup>e</sup> éd., 1999, 4.184 ss., 4.217 ss.

rang, en fut-il détaché pour parer grâce à une longue énumération aux formes de discrimination les plus insidieuses qui eussent pu être utilisées aux fins de rétablir une distinction entre les différentes populations. Le rappel du principe suivit de près toute disposition relative au recrutement des agents publics (133) et l'application en fut poussée jusqu'à l'édiction de quotas (134). La formule retenue était sinon moins ouverte que celle qui fut imposée aux parties aux Accords de Dayton :

« Les parties garantissent à toutes les personnes placées sous leur juridiction les droits de l'homme et les libertés fondamentales internationalement reconnus les plus étendues, notamment les droits et libertés reconnus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les protocoles y relatifs et dans les autres accords internationaux énumérés dans l'appendice de la présente annexe » (135).

Si toutefois la MINUK n'avait à observer que les standards minimums, la section 1 du règlement n° 1999/1 ne serait que la redite des principes généraux du droit humanitaire sur lesquels la résolution 1244 (1999) fonda son action (136). Sans s'embarrasser de cette notion, la MINUK s'engagea dans une œuvre législative délibérément protectrice des droits et libertés internationalement reconnus aux individus au-delà du droit à la vie, à l'intégrité physique et à la dignité. Ainsi la peine de mort fut-elle abolie ou le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère appliqué lors du renversement des fondements de l'ordre juridique. Compte tenu des circonstances ayant motivé son déploiement, des tensions et affrontements persistants, de la hiérarchie même de ses fonctions (maintenir l'ordre public d'abord, défendre et promouvoir les droits de l'homme ensuite), la théorie des circonstances exceptionnelles aurait presque chaque jour pu trouver application et des restrictions la relayer en période d'accalmie. De fait, le couvre-feu fut longuement imposé à la ville divisée de Mitrovica. De fait, l'une des premières mesures adoptées permit aux forces de l'ordre de limiter la liberté de circulation de personnes pouvant représenter une menace pour l'ordre public (137). Plus tard, une autre interdit les établissements de jeu (138). Mais l'œuvre législative de la MINUK s'orienta résolument vers la définition des conditions d'exercice normal des libertés et droits fonda-

---

(133) « *Co-Heads of the Department shall : a) Implement non-discriminatory personnel policies designed to ensure that the composition of the staff of the Department reflects the multi-ethnic character of Kosovo* » (UNMIK/REG/2000/10, 2 mars 2000, section 4). Voir également : UNMIK/REG/2000/7, UNMIK/REG/2000/9, UNMIK/REG/2000/11, UNMIK/REG/2000/12, UNMIK/REG/2000/13, UNMIK/REG/2000/15.

(134) « *Members of the Kosovo Protection Corps shall be individually recruited on the basis of professional criteria required for the functions to be performed. In keeping with the multi-ethnic character of the Kosovo Protection Corps, at least ten percent of both active and reserve members shall comprise individuals from minority groups* » (UNMIK/REG/1999/8, 20 septembre 1999, section 2, 2.2).

(135) Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995, *D.A.I.*, cahier spécial, février 1996.

(136) Alors que la notion de « standard international » n'est pas toujours nettement cernée (cf. RAMCHARAN B.G., *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, Nijhoff, 1982, p. 33 : la définition recouvre des normes de toutes qualités), l'on s'accorde à considérer que le standard minimum de protection des droits de l'homme coïncide matériellement avec les principes généraux de base du droit humanitaire (SUDRE F., *La Convention européenne des droits de l'homme*, P.U.F., 1990, p. 23 ; FLAUSS J.-F., « Rapport général. La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », in S.F.D.I., Colloque de Strasbourg, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, op. cit., p. 57, p. 59).

(137) UNMIK/REG/1999/2, 12 août 1999, « *On the Prevention of Access by Individuals and their Removal to Secure Public Peace and Order* ».

(138) UNMIK/REG/1999/19, 12 novembre 1999.

mentaux, comme la liberté d'association, y compris de constituer un parti politique :

*« The present regulation shall govern the founding, registration, activities, and dissolution of legal persons organized as non-governmental organizations in Kosovo. [...] The present regulation does not seek to limit the right of individuals to freedom of association »* (139).

L'enregistrement pouvait être refusé pour toute une série de motifs (140), être suspendu ou révoqué en cas de manquement à la législation en vigueur mais, à moins d'un grave trouble à l'ordre public, l'organisation non gouvernementale ou le parti politique jouissaient d'un droit de réponse avant que la décision ne prît effet (141). La seule restriction imposée à la liberté d'expression tint à la prohibition de l'incitation à la haine nationale, raciale, religieuse ou ethnique, à la discorde ou à l'intolérance, sanctionnée par une amende ou une peine d'emprisonnement (142). Si les droits politiques profitaient à tous, il est probable que, dans un premier temps, leur exercice ait davantage conforté les communautés que décloisonné une société traumatisée; la politique des quotas en prenait acte.

### B. *La persistance de structures ségrégatives*

La gageure, pour la MINUK, était cependant bien plus encore d'organiser concrètement la coexistence quotidienne des membres des différentes communautés dans un espace commun : d'empêcher, en d'autres termes, une discrimination en retour à l'encontre des Serbes et des autres minorités, de démanteler les structures ségrégatives. Le retour des personnes qui avaient été contraintes à l'exil depuis la révocation du statut d'autonomie fut préparé, sur le plan matériel, par le lancement d'un programme de restauration des bâtiments endommagés pendant la guerre (143) et, sur le plan juridique, par l'abrogation de deux lois serbes de 1991 relatives au droit de propriété, stigmatisées comme discriminatoires (144). Par la suite, fut créée une commission des réclamations compétente pour statuer sur toutes les réclamations afférentes à la propriété immobilière à caractère résidentiel présentées par des personnes privées auxquelles, en particulier, la législation antérieure au 23 mars 1989 avait retiré le bénéfice de leurs titres de propriété ou qui n'avaient pu rentrer en possession de leurs biens après le conflit ouvert le 24 mars 1999 (145). Mais la jouissance effective de leur résidence ne pouvait être promise aux habitants du Kosovo si, rentrant dans leurs biens, ils se

(139) UNMIK/REG/1999/22, 15 novembre 1999, section 1. De même : UNMIK/REG/2000/16, « *On the Registration and Operation of Political Parties in Kosovo* ».

(140) « *UNMIK may deny application if (a) the registration documents do not comply with the requirements of present regulation; (b) if the statutes of the NGO would violate the provisions of the United Nations Security Council Resolution 1244 (1999), or of any UNMIK regulation; or (c) the organization seeking registration has the same name or one so similar to a previously registered or already established NGO that confusion is likely to result* » (UNMIK/REG/1999/22, section 5, 5.1.). Des conditions plus rigoureuses furent imposées aux partis politiques : UNMIK/REG/2000/16, section 3.

(141) « *UNMIK may suspend or revoke a registration for violation of any provision of the present regulation. Except in the case of serious violations posing a threat of harm to the public, UNMIK shall give an NGO written notice of the violation and an opportunity to respond prior to suspending or revoking registration* » (UNMIK/REG/1999/22, section 5, 5.2.).

(142) UNMIK/REG/2000/4, 1<sup>er</sup> février 2000.

(143) Le bilan en est dressé au § 74 du Rapport du Secrétaire général (S/2000/177, 3 mars 2000).

(144) UNMIK/REG/1999/10, 13 octobre 1999.

(145) UNMIK/REG/1999/23, 15 novembre 1999, section 1.

trouvaient interdits d'accès aux services publics, privés de la liberté d'aller et venir, exposés enfin aux actes de représailles ou d'intimidation. Appréciée à l'échelle du territoire tout entier, l'œuvre de la MINUK paraît exemplaire : les écoles furent rouvertes avant le premier hiver, un minimum de chauffage apporté à chacun, l'alimentation en électricité rétablie, le réseau routier et ferroviaire progressivement remis en état, la production agricole relancée, les hôpitaux rendus à leur fonction, la distribution du courrier réamorçée (146), le secteur bancaire réorganisé... Elle fut même parfois spectaculaire : ainsi des convois militaires escortant le retour sur leurs terres de réfugiés appartenant aux minorités du Kosovo, des soldats de la K.F.O.R. assurant ensuite la protection renforcée de ces alvéoles. Le succès de ces efforts n'est cependant, en chiffres (147), et dans la durée, rien moins qu'assuré : la ségrégation perdura dans les écoles (148), dans les hôpitaux (149) ; l'assassinat de notables issus de la communauté minoritaire demeura l'argument le plus efficace pour décourager la mixité d'une commune ; l'insécurité sur les routes coupa les habitants minoritaires des services publics : en février 2000, l'O.S.C.E. enregistrait toujours les mêmes mouvements d'émigration ou de regroupement des familles appartenant aux minorités du Kosovo (150). La MINUK répondit, là où des familles étaient isolées, en rapprochant d'elles les services administratifs, en tolérant là où elles étaient plus regroupées une forme de « cantonisation » et en luttant contre une division irrémédiable de la ville-emblème de Mitrovica dont le Secrétaire général résumait la situation comme suit, après l'embrasement de la zone :

« Bien des Serbes sont convaincus que le partage de fait de Mitrovica accroîtrait leur sécurité, mais les Albanais du Kosovo y verraient une provocation ouverte et la résolution 1244 (1999) s'y oppose ».

« Mon Représentant spécial a mis en œuvre une stratégie visant à mettre fin à la crise et à répondre aux préoccupations fondamentales légitimes des

---

(146) UNMIK/REG/1999/12, 14 octobre 1999, « *On the Provision of Postal and Telecommunications Service in Kosovo* ».

(147) Pour ne prendre que l'exemple de Mitrovica : « Une flambée de violence, en février 2000, [...] a également entraîné le déplacement de plus de 1650 Albanais du Kosovo en provenance de Mitrovica-Nord et ramené à 20 le nombre de Serbes du Kosovo se trouvant dans le Sud de la ville [...]. Quelque cinq mille Serbes du Kosovo demeurent dans des enclaves isolées à la périphérie sud de la ville et quelque 2000 Albanais du Kosovo à la périphérie Nord » (S/2000/177, 3 mars 2000, § 20).

(148) La presse comble sur ce point les silences du Rapport du Secrétaire général : en mars 2000, élèves serbes et albanophones se partageaient les locaux et la cour d'une seule école de campagne, dans le plus strict respect de la parité entre les communautés et de l'état des lieux : « Les 200 élèves albanais s'entassaient dans quatre classes. Les 12 petits Serbes, qui étaient 27 avant l'arrivée de la KFOR, ont aussi quatre salles » ; « Un mur barre le couloir. Les Serbes l'ont construit il y a dix ans, et maintenant il reste là », explique le directeur [...] » (« A Rabovce, l'école de la haine », *Libération*, 22 mars 2000, p. VII). La répartition des locaux respectait le principe de non-discrimination, du moins tel qu'envisagé par les Serbes : « Le plus souvent, un rapport de 9 contre 1 en faveur des Albanais est appliqué, ce qui détermine la structure démographique du Kosovo-Metohija, augmentant artificiellement le nombre d'Albanais et réduisant délibérément le nombre de Serbes et d'autres non-Albanais, et qui est contraire au principe démocratique de l'égalité de tous les citoyens, quel que soit le groupe national auxquels ils appartiennent, leur origine ethnique ou leur religion » (S/1999/1124, 4 novembre 1999, *op. cit.*, p. 18). L'action du Département de l'éducation se concentrait sur les programmes et la diffusion de manuels, dans chacune des langues pratiquées au Kosovo (S/2000/177, 3 mars 2000, § 85).

(149) « Il n'existe à l'heure actuelle aucun hôpital multiethnique au Kosovo » (S/1999/1250, 23 décembre 1999, § 38).

(150) Voir le rapport très complet de l'O.S.C.E., localité par localité, minorité par minorité : *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period Covering November 1999 through January 2000)*, Executive Summary, 11 février 2000 (<http://www.osce.org/kosovo/publications>).

deux parties. Un processus en quatre phases, qui est maintenant activement examiné avec les dirigeants locaux, met l'accent sur la liberté de circulation des Albanais de souche, la sécurité des Serbes de souche et le retour en bon ordre des uns et des autres. [...] L'objectif ultime est de mettre en place une administration différente pour la ville de Mitrovica – administration conjointe d'une 'ville unie' qui puisse servir d'exemple ailleurs au Kosovo. [...] Il importe en outre au plus haut point, le nord du Kosovo ayant été moins bien servi que d'autres régions sur le plan de l'aide internationale et de l'appui à l'administration civile, que les services publics soient renforcés et la reprise économique accélérée » (151).

La « discrimination humanitaire » dont furent victimes les régions principalement peuplées de Serbes était ainsi pointée (152), mais il en fut une autre, directement liée au passage rapide d'une administration internationale directe à une administration conjointe, qui décourageait la coexistence pacifique des populations : la « discrimination judiciaire ».

L'attention de la MINUK se concentra dès son déploiement sur la réforme du système judiciaire et la révision de la procédure judiciaire et du droit pénal. Le règlement n° 1999/1 plaçait explicitement l'administration de la justice dans la main du Représentant spécial : les magistrats étaient invités à rendre la justice en toute indépendance, l'autorité (le pouvoir) judiciaire n'en aurait point (153). Un système judiciaire *ad hoc* fut promptement mis sur pied, suivant le schéma en vigueur avant la suppression de la Cour suprême du Kosovo en 1991 (154), au sein duquel les magistrats albanophones déclenchèrent une fronde contre le droit pénal applicable (155) (*supra*). La substitution du droit de la province autonome du Kosovo au droit de la République de Serbie fut par la suite prolongée par des législations spéciales (156). Si la désignation des magistrats demeura du pouvoir du Représentant du Secrétaire général, il s'adjoignit une Commission consultative judiciaire composée d'experts locaux et d'experts internationaux pour procéder à la nomination, le 29 décembre 1999, de 301 juges et procureurs et 238

(151) S/2000/177, 3 mars 2000, §§ 22-23.

(152) Voir le bilan sans complaisance dressé par le Secrétaire général : « La distribution d'aide humanitaire et la fourniture des services de première nécessité continuent d'être entachées de discrimination ». Pour le détail : S/2000/177, 3 mars 2000, §§ 50-59.

(153) « *All legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary, is vested in UNMIK and exercised by the Special Representative of the Secretary General* » ; « *The Special Representative of the Secretary General may appoint any person to perform functions in the civil administration in Kosovo, including the judiciary, or remove such person* » (section 1, 1, 2).

(154) Rapports du Secrétaire général, S/1999/779, 12 juillet 1999, § 71 et S/1999/987, 16 septembre 1999, § 32. UNMIK/REG/1999/5, 4 septembre 1999, « *On the Establishment of an ad hoc Court of Appeal and an ad hoc Office of the Public Prosecutor* ».

(155) « L'État » de droit en souffrit : « *All trials held thus far have been conducted under the FRY Criminal Procedure Code, Kosovo Criminal Code and the FRY Criminal Code. While the substance of the Kosovo Criminal Code and the Serbian Criminal Code might be similar in most respects, the application of the wrong law to a criminal defendant raised serious concern* » (O.S.C.E., Département of Human Rights and Rule of Law. Rule of Law Division, *Observations and Recommendations of the O.S.C.E. Legal System Monitoring Section, Report 2 – The Development of the Kosovo Judicial System* (10 June through 15 December 1999), Pristina, 17 décembre 1999, p. 3).

(156) UNMIK/REG/1999/26, 22 décembre 1999, « *On the Extension of Periods of Pretrial Detention* » ; UNMIK/REG/2000/4, 1<sup>er</sup> février 2000, « *On the Prohibition Against Inciting to National, Racial, Religious or Ethnic Hatred, Discord or Intolerance* » ; UNMIK/REG/2000/14, 18 mars 2000, « *On the Extension of Custody of Persons Held Pending the Petition for Extradition* » ; UNMIK/REG/2000/17, 23 mars 2000, « *On the Admissibility of Certain Witness Statements in Preliminary Investigations* ». Il conviendra d'observer attentivement si des Etats tiers adresseront à la MINUK des demandes d'extradition et, dans l'hypothèse où elles seraient satisfaites, si les juridictions nationales tiendront la procédure pour régulière. La première juridiction à en tirer avantage pourrait être cependant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

juges non professionnels. L'appel lancé au même moment à des candidats « représentatifs des minorités » pour compléter les effectifs résumait l'impasse dramatique de l'administration de la justice au Kosovo : après la démission de tous les magistrats serbes (du Kosovo), la protection des droits des minorités et la poursuite des crimes et délits liés à des troubles à l'ordre public furent confiés pour l'essentiel à des magistrats albanophones (157). Le Secrétaire général, se refusant à les accuser de partialité confinant à la discrimination, conclut toutefois sèchement :

« Les 48 juges et procureurs du système judiciaire d'urgence ont été soumis à des pressions considérables dans l'exercice de leurs fonctions, et ont eu de ce fait les plus grandes difficultés à s'en acquitter en toute indépendance, ce qui fait que la justice n'a pas été convenablement servie. On espère que l'amélioration des conditions de travail et de sécurité des juges et procureurs nouvellement nommés favorisera le maintien de leur indépendance » (158).

L'O.S.C.E. se montra plus incisive :

« [...] informal indications point to the greater likelihood of minorities being remanded in custody than members of the majority ethnic group. Fears have also been expressed that minority detainees have in some instances been held in custody with majority detainees, or guarded by a warden of another ethnic group. In summary, the findings illustrate the lack of a fully independent and impartial judiciary that has particularly grave consequences for members of minority communities » (159).

La défiance à l'égard de la magistrature locale, déjà marquée par le refus de confier aux tribunaux le pouvoir d'interpréter les actes de la MINUK, ou l'incompétence des tribunaux à l'égard du droit de la propriété résidentielle (*supra*), ou encore le pouvoir du Représentant spécial de révoquer juges et procureurs (160), ne chercha plus à se dissimuler, après la nomination de juges et procureurs internationaux (161) dans le but d'assister le processus judiciaire à Mitrovica, c'est-à-dire officiellement de travailler conjointement avec leurs collègues locaux (162). A terme, crimes de guerre et crimes à motivation ethnique devraient être jugés devant une juridiction spéciale composée de juges locaux et de juges internationaux (163), comme si la protection des minorités et l'auto-administration démocratique n'étaient pas – pas encore – conciliables.

« L'auto-administration démocratique », en formation, a-t-elle jamais eu les vertus de neutralité et d'équilibre entre le droit à l'auto-détermination et la stabilité des frontières que le Conseil de sécurité, et avant lui les

---

(157) « [L]e système judiciaire d'urgence ne compte actuellement que 47 juges et procureurs – 41 Albanais, 4 Musulmans (Bosniens), 1 Roma, et 1 Turc – depuis que les six juges serbes du Kosovo ont démissionné pour des raisons de sécurité et qu'un autre est parti en Serbie » (S/1999/1250, 23 décembre 1999, § 54).

(158) S/2000/177, 3 mars 2000, § 109.

(159) O.S.C.E., *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period Covering November 1999 through January 2000, Executive Summary*, 11 février 2000, p. 2).

(160) UNMIK/REG/1999/7, 7 septembre 1999, « *On the Appointment and Removal from Office of Judges and Prosecutors* ».

(161) UNMIK/REG/2000/6, 15 février 2000, « *On the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors* ».

(162) « *Mr. Christer Karphammar from Sweden was appointed following a new regulation signed yesterday authorizing the appointment of international judges and prosecutors, as part of the implementation of emergency measures for re-establishing security in Mitrovica* » ; « *Mr. Karphammar, who will work alongside his Kosovo counterpart in Mitrovica, will be fully independent and not subject to instructions of anyone* » UNMIK spokeswoman Nadia Younes said » (Kosovo News Report, 16 février 2000).

(163) S/2000/177, 3 mars 2000, § 111.

négociateurs internationaux, lui prêtèrent ? Sans doute non si l'on considère que le Kosovo, auquel le droit à l'indépendance n'avait pas été reconnu, était, en avril 2000, *de facto* détaché de la R.F.Y. mais laissait sur ses frontières, dans une soumission intacte aux autorités de la R.F.Y., quelques zones, en voie de déstabilisation, peuplées d'albanophones (164). Non encore, si l'on considère les deux dimensions du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes :

« La dimension égalité de droits qui signifie qu'un peuple ne doit pas être soumis à sujétion et la dimension liberté qui signifie qu'un peuple doit pouvoir définir librement son statut politique. Or seule la première dimension a réellement été consacrée juridiquement et encore n'est-ce jamais réellement pour fonder un droit à l'Etat » (165).

A cette époque en effet, si le Kosovo dans son ensemble n'était plus soumis à domination par abus du pouvoir majoritaire au sein de la R.F.Y., il s'en fallait que ses minorités jouissent de la protection qui leur était due. L'« auto-administration démocratique » était-elle donc la fidèle application de la « triade » « auto-détermination, intégrité territoriale, protection des minorités » (166) consacrée par le droit d'Helsinki ou devait-elle seulement accompagner l'inéluctable simplification de la géographie humaine du Kosovo, après quoi, les modifications de frontières pourraient être plus sereinement envisagées ? L'idéal et le fatalisme politiques paraissent parfois bien proches. L'on peut craindre que le refus de reconnaître aux peuples non coloniaux le droit à l'indépendance, au nom de l'intégrité territoriale des Etats, avant acceptation du fait accompli, n'aboutisse, pour solde des guerres civile puis internationale, à des règlements territoriaux auxquels n'est sacrifié aucun des principes fondamentaux (*uti possidetis juris*, négociation des modifications de frontières, protection des minorités), mais bien l'existence de mino-

---

(164) « Trois poudrières sur la frontière. Dans les villes de Serbie à majorité albanaise, des extrémistes ont reformé un embryon d'armée qui pourrait remettre le feu à la région », *Libération*, 22 mars 2000, p. X ; « Pour certains Albanais, le Sud de la Serbie constitue déjà le Kosovo oriental », *Le Monde*, 25 mars 2000, p. 2.

(165) RUIZ-FABRI H., « Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine », *op. cit.*, 1992, p. 159.

(166) KOSKENNIEMI M., « National Self-Determination Today : Problems of Legal Theory and Practice », *op. cit.*, p. 256.