



Doc. 15964

15 avril 2024

Demande d'adhésion du Kosovo* au Conseil de l'Europe

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteure: Mme Azadeh ROJHAN, Suède, Groupe des socialistes, démocrates et verts

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite la commission des questions politiques et de la démocratie et sa rapporteure, M^{me} Dora Bakoyannis (Grèce, PPE/DC), pour l'excellent projet d'Avis sur la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe.
2. Elle souscrit à la conclusion du projet d'Avis selon laquelle le Kosovo satisfait aux normes minimales requises pour adhérer au Conseil de l'Europe également dans le domaine juridique et des droits humains, sachant que la réforme doit se poursuivre et que la mise en œuvre du cadre juridique d'État de droit et de protection des droits humains, y compris des droits des minorités, doit encore faire l'objet d'améliorations.
3. La commission considère que le Kosovo est un «État européen» au sens de l'article 4 du Statut du Conseil de l'Europe et des critères constitutifs d'un État en vertu du droit international.
4. La commission note toutefois que le statut d'État du Kosovo n'est pas reconnu par tous les membres du Conseil de l'Europe. Elle considère que l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe ne préjuge pas de la reconnaissance juridique et politique bilatérale de son statut d'État par les États membres de l'Organisation. L'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe imposerait cependant à tous les États membres de «collaborer sincèrement et activement» en traitant le Kosovo comme un membre de l'Organisation et en travaillant de manière opérationnelle dans le cadre de l'Organisation avec le Kosovo en sa qualité de membre. Le non-respect de cette obligation pourrait constituer une violation de l'article 3 du Statut.
5. La commission appuie par conséquent la conclusion du projet d'Avis en faveur de l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, au vu des engagements et des obligations énoncés au paragraphe 14 du projet d'Avis.
6. La commission souligne en outre l'importance des recommandations adressées au Kosovo au paragraphe 15 du projet d'Avis, en particulier la nécessité que le Kosovo adhère aux Protocoles n^{os} 1, 4, 7, 12, 13 et 16 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^o 5) et à la Convention pénale sur la corruption (STE n^o 173), ce qui l'amènerait à rejoindre le Groupe d'États contre la corruption (GRECO).
7. La commission tient à adresser quelques recommandations supplémentaires au Kosovo afin de renforcer davantage l'État de droit et la protection des droits humains de toutes les personnes qui relèvent de sa juridiction. Elle propose également un amendement afin d'inclure le suivi du progrès de la mise en œuvre des recommandations figurant aux paragraphes 15 et 16 dans la future procédure de suivi pour le Kosovo

1. *Toute référence au Kosovo dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4730 du 28 avril 2023. Commission chargée du rapport: commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 15958](#). Avis approuvé par la commission le 15 avril 2024.



B. Amendements proposés

Amendement A (au projet d'Avis)

Après le paragraphe 15, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée invite le Kosovo:

- à participer pleinement au Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) du Conseil de l'Europe et ensuite à mettre en œuvre ses recommandations sans attendre;*
- à modifier la composition du Conseil des procureurs du Kosovo (KPC) conformément aux recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis CDL-AD(2023)043 adopté les 15-16 décembre 2023;*
- à saisir la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour avis concernant le nouveau projet de loi sur l'expropriation;*
- à veiller à ce que les responsables politiques fassent preuve de retenue en s'abstenant de critiquer les décisions du pouvoir judiciaire;*
- à améliorer le respect des procédures administratives, notamment en ce qui concerne les expropriations et les nominations de fonctionnaires, et à envisager la mise en place d'une procédure de réclamation administrative;*
- à engager des réformes procédurales pour remédier à la durée excessive des procédures judiciaires et à envisager de créer une voie de recours spécifique en cas de procédures excessivement longues;*
- à réduire le recours excessif à la détention avant inculpation et à la détention provisoire pour des périodes excessivement longues et sans motifs valables;*
- à promouvoir l'utilisation de techniques de maintien de l'ordre de nature à désamorcer les tensions, en particulier par la police déployée dans le nord du Kosovo;*
- à améliorer la formation et l'enseignement en matière de langues afin de satisfaire aux exigences constitutionnelles de bilinguisme dans la pratique effective, en particulier dans les services de police et dans le système judiciaire;*
- à sensibiliser les agents de police, les procureurs et les juges aux crimes de haine et à renforcer leur capacité à traiter avec tact les personnes qui en sont victimes et à améliorer la réponse de ces différents acteurs du système judiciaire face au problème de la violence domestique».*

Amendement B (au projet d'Avis)

Au paragraphe 20, après les mots «en vue d'assurer le respect des engagements et obligations contractés», ajouter les mots suivants:

«et de suivre la mise en œuvre de ses recommandations».

C. Exposé des motifs par M^{me} Azadeh Rojhan, rapporteure pour avis

1. Introduction

1. Le 12 mai 2022, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a reçu une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe du Kosovo. Le 24 avril 2023, le Comité des Ministres a décidé de transmettre cette demande à l'Assemblée parlementaire pour consultation², afin qu'elle formule un Avis sur cette demande. Le 19 juin 2023, la commission des questions politiques et de la démocratie a désigné comme rapporteure Dora Bakoyannis (Grèce, PPE/DC), qui s'est rendue au Kosovo du 1 au 3 novembre 2023³.

2. Voir [Doc. 15957](#).

2. Le 21 juin 2023, j'ai été désignée rapporteure pour avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Le 14 septembre 2023, Béatrice Fresko-Rolfo (Monaco, ADLE) a été désignée rapporteure pour avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination. Nous nous sommes toutes deux rendues au Kosovo du 3 au 6 décembre 2023, dans le cadre de nos missions respectives de rapporteures pour avis. Au cours de notre visite, nous avons rencontré des représentants du gouvernement, du pouvoir judiciaire, de l'Assemblée du Kosovo, du médiateur, du commissaire aux langues, de la société civile et de la communauté internationale, et je les remercie tous de leurs observations et du temps qu'ils ont bien voulu nous consacrer. Le programme de la visite figure en annexe. Avant la visite, nous avons également eu l'occasion de lire le rapport des éminents juristes⁴.

3. Ma conclusion est que le Kosovo satisfait aux critères d'adhésion. Il convient de continuer à progresser dans le respect de l'État de droit et des droits humains, comme c'est le cas pour de nombreux membres du Conseil de l'Europe. J'ai recensé ci-dessous les domaines dans lesquels il pourrait être nécessaire de poursuivre les améliorations, en particulier concernant l'attitude des représentants du gouvernement, y compris au niveau ministériel, à l'égard de l'État de droit et du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

2. Critères d'adhésion

4. Les critères d'adhésion sont énoncés à l'article 4 du Statut du Conseil de l'Europe, qui dispose que «[t]out État européen considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté peut être invité par le Comité des Ministres à devenir membre du Conseil de l'Europe». L'article 3 du Statut précise que «[t]out Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre I^{er}».

5. Le chapitre I^{er} (qui contient l'article 1) du Statut du Conseil de l'Europe dispose que «[l]e but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social», ce but devant être poursuivi au moyen des organes du Conseil «par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales».

6. Pour adhérer au Conseil de l'Europe, le Kosovo doit donc être (1) un État européen; (2) capable et désireux de collaborer sincèrement et activement à la réalisation d'une union plus étroite entre ses membres en vue de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes de l'Organisation; et (3) capable et désireux de reconnaître les principes d'État de droit et de respect des droits humains.

3. Un État européen

7. Les États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas tous reconnu le Kosovo comme un État. Par mesure de prudence et pour éviter toute ambiguïté ou confusion, il convient par conséquent d'aborder les critères constitutifs d'un État et les implications de l'adhésion.

8. Les critères constitutifs d'un État sont les suivants: l'État, comme sujet du droit international, se caractérise par (a) une population permanente; (b) un territoire déterminé; (c) un gouvernement; et (d) la capacité d'entrer en relation avec les autres États⁵. Comme l'ont déclaré les éminents juristes, «leurs observations et [leur] visite dans le pays montrent que les autorités kosovares exercent leur juridiction sur un territoire et une population et qu'elles mènent un nombre considérable d'activités internationales»⁶. Les éminents juristes n'ont pas signalé que l'adhésion du Kosovo à l'Organisation posait un problème lié à sa qualité d'État, dans la mesure où, «[d]e façon générale, la reconnaissance des États et leur adhésion aux organisations internationales sont considérées comme deux questions distinctes»⁷. De plus, il ressort

3. AS/Pol(2023)36, Note introductive, Avis statutaire sur la demande d'adhésion figurant dans la lettre du 12 mai 2022 adressée à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, conformément à la Résolution statutaire (51) 30.

4. AS/Bur(2023)64, Rapport sur la conformité du système juridique du Kosovo avec les normes du Conseil de l'Europe.

5. Les critères constitutifs d'un État souverain sont énoncés à l'article 1 de la Convention de Montevideo sur les Droits et Devoirs des États de 1933, considérée comme une expression du droit international coutumier; James Crawford (2006) «The Creation of States in International Law» (2^e éd.). New York, NY, USA: Oxford University Press, p. 40.

6. AS/Bur(2023)64, *op. cit.*

7. *Ibid.*, paragraphe 17.

clairement des travaux entrepris dans le cadre de cet avis que le Kosovo a une population permanente, un territoire déterminé, un gouvernement et la capacité d'entrer en relation avec les autres États. Cette constatation vaut même si certains États n'ont pas reconnu le Kosovo comme un État. Par conséquent, le Kosovo satisfait aux critères d'adhésion, bien que tous les membres du Conseil de l'Europe ne l'aient pas reconnu comme un État.

9. Toutefois, l'admission d'un pays en qualité de membre du Conseil de l'Europe ne devrait pas impliquer sa reconnaissance par les États qui ne le reconnaissent pas. C'est ce qui ressort à la fois de la pratique des États et de la doctrine juridique⁸.

10. Cela étant, conformément aux obligations qu'impose à un État membre le Statut du Conseil de l'Europe, tous les membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation de «collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but» de l'Organisation (article 3 du Statut). Il incombe donc à tous les membres de coopérer pleinement avec l'Organisation, y compris avec les États membres de l'Organisation, lorsque cette coopération est liée aux activités, au bon fonctionnement et au but du Conseil de l'Europe.

11. Par conséquent, si l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe n'implique pas la reconnaissance par un État qui ne le reconnaît pas, tous les États membres doivent coopérer sincèrement, dans le cadre de l'Organisation, avec le Kosovo en sa qualité de membre. Dans le cas contraire, les États concernés risqueraient de manquer aux obligations qui leur incombent en vertu du Statut et, en particulier, au devoir de collaboration sincère et active énoncé en son article 3.

12. Il en découle que l'adhésion du Kosovo ne devrait être assortie d'aucune condition discriminatoire qui équivaldrait, par exemple, à une discrimination fondée sur la nationalité. Par exemple, les passeports des membres de l'Assemblée parlementaire ou du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux originaires du Kosovo doivent être acceptés pour les déplacements nécessaires à l'exercice de leurs fonctions; il en va de même pour les membres des organes de suivi de l'Organisation nommés au titre du Kosovo. Cette attitude est également exigée par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

4. Le Kosovo est-il capable et désireux de collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but d'une union plus étroite entre les membres du Conseil de l'Europe afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes du Conseil de l'Europe?

13. À mon avis, la réponse devrait être «oui». Le Kosovo est manifestement habitué à un niveau de coopération relativement avancé avec la communauté internationale dans le domaine de l'État de droit et des droits humains, compte tenu de son histoire récente. Les difficultés que pourrait poser sa non-reconnaissance par une minorité d'États membres du Conseil de l'Europe peuvent être surmontées par des mesures d'ordre pratique et en soulignant l'obligation faite à tous les États membres de coopérer sincèrement et activement dans le cadre de l'Organisation et à la réalisation de ses buts.

5. Le Kosovo est-il capable et désireux de reconnaître les principes d'État de droit et de respect des droits humains?

14. Ces dernières années, le Kosovo a accompli des progrès substantiels en matière de respect de l'État de droit et des droits humains. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») sont toutes directement applicables en vertu de la Constitution et garanties par le droit du Kosovo. En effet, les juridictions kosovares sont également tenues de prendre en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elles statuent et elles semblent globalement respecter cette obligation. Tous les interlocuteurs ont souligné l'excellente qualité, en règle générale, de la législation et des protections constitutionnelles du Kosovo relatives au respect de l'État de droit et des droits humains. En revanche, mes interlocuteurs ont clairement indiqué que la mise en œuvre de ces normes et lois devait encore faire l'objet d'améliorations pour que la législation et les protections soient effectives.

8. Par exemple, certains États ne reconnaissent pas Israël bien qu'il soit membre des Nations Unies. Citons également la non-reconnaissance de la République démocratique d'Allemagne par la République fédérale d'Allemagne.

6. Conclusions du rapport des éminents juristes

15. Le rapport des éminents juristes a conclu qu'au Kosovo «les dispositions juridiques sont généralement conformes aux normes internationales» ou vont même au-delà de ces normes⁹. Il existe cependant des tensions avec la Serbie et la communauté serbe du Kosovo. Les éminents juristes ont estimé qu'une coopération accrue avec le Conseil de l'Europe, notamment l'extension de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme, pourrait contribuer à améliorer la situation. En matière de démocratie, ils ont conclu que le Kosovo était une démocratie parlementaire qui fonctionne et qui offre un niveau d'autonomie conforme aux normes du Conseil de l'Europe, mais que la situation pourrait être améliorée si l'on progressait dans la mise en place d'une Association des municipalités à majorité serbe. Pour ce qui concerne l'État de droit, ils ont constaté que le cadre juridique du Kosovo correspondait généralement aux normes du Conseil de l'Europe, avec de solides garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire, mais que la durée des procédures, la non-exécution de l'arrêt Decani, la gestion des tensions dans le nord du pays et le fait que l'exécutif ne respecte pas toujours pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire en le critiquant injustement sont autant de problèmes particuliers qui subsistent. Pour ce qui concerne les droits humains, ils ont formulé des recommandations relatives à l'éducation, aux droits linguistiques et aux droits des minorités.

7. Mon évaluation à la lumière du rapport des éminents juristes, des résultats de la visite d'information au Kosovo et du projet d'Avis établi par la commission des questions politiques et de la démocratie

16. Tous les interlocuteurs que j'ai rencontrés au Kosovo ont estimé que, de manière générale, le rapport des éminents juristes donnait une image équilibrée et juste de la situation de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains dans le pays. Certains éléments du rapport méritent peut-être plus d'attention que d'autres, sachant que, pour certains d'entre eux, la situation a évolué depuis la publication du rapport.

17. Recommandation relative à la question de l'Association des municipalités à majorité serbe: les éminents juristes ont recommandé que «les autorités du Kosovo renoncent à leur opposition à la création de cette association et entament des négociations de bonne foi sur le statut possible d'une telle association, qui devra être pleinement conforme à l'ordre juridique kosovar». Le Premier ministre Albin Kurti a depuis accepté la création de cette association et a donc apparemment renoncé à son «opposition» à ce sujet. Cette situation est conforme aux obligations internationales du Kosovo découlant de l'acceptation, en 2013, de l'Accord de Bruxelles, comme le rappelle à juste titre le projet d'Avis. Il convient également de noter que la réussite des progrès dans le domaine ne dépend pas uniquement du gouvernement central du Kosovo et que toute recommandation de l'Assemblée sur ce point devra donc être soigneusement calibrée afin de tenir compte de cet état de fait. Il convient également de rappeler que l'existence d'une association de ce type n'est généralement pas une condition d'adhésion au Conseil de l'Europe, ni une expression des normes juridiques minimales du Conseil de l'Europe. Par conséquent, si cette initiative peut être encouragée à condition qu'elle soit susceptible de déboucher sur des progrès constructifs, nous devrions nous abstenir d'être trop prescriptifs sur les détails, afin d'éviter qu'une telle exigence ne devienne l'otage des circonstances ou qu'elle interfère avec les négociations distinctes sur la normalisation des relations ou encore qu'elle nuise à ces négociations.

18. Pour ce qui concerne le respect de l'État de droit, les éminents juristes et mes interlocuteurs au Kosovo m'ont indiqué que le cadre juridique était satisfaisant, mais que, par endroits, la mise en œuvre du droit posait des problèmes. Dans l'ensemble, je suis convaincue que l'État de droit est respecté au niveau exigé pour l'adhésion. Toutefois, il est évident que des améliorations sont possibles et que les travaux à cet égard doivent se poursuivre.

19. Selon moi, les questions suivantes méritent une attention particulière:

- a. S'agissant de l'exécution attendue depuis longtemps de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Kosovo dans l'affaire relative au monastère de Visoki Decani, le 14 mars 2024, il convient de rappeler dans ce contexte que les décisions de la Cour constitutionnelle ont force exécutoire pour le pouvoir judiciaire comme pour toutes les personnes physiques et morales et les institutions au Kosovo (article 116(1) de la Constitution). Il est à noter que, selon la Cour constitutionnelle, sur les quelque 2 000 arrêts qui ont fait l'objet d'une décision de non-exécution rendue par la Cour constitutionnelle et notifiée au procureur d'État, tous sauf trois ont été exécutés¹⁰. Cela témoigne d'une capacité générale à respecter l'État de droit et de procédures efficaces d'exécution et laisse présager de la capacité du Kosovo à exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, dans de rares cas, des retards inexcusables et une réticence à l'égard d'une exécution rapide et effective des arrêts ont été constatés,

9. [AS/Bur\(2023\)64](#), *op. cit.*

comme l'illustre, par exemple, l'affaire du monastère de Visoki Decani. Le service du cadastre de la municipalité persiste dans ce cas à ne pas inscrire le nom du monastère dans le registre foncier correspondant, malgré l'obligation qui lui en est clairement faite et l'arrêt sans équivoque de la Cour constitutionnelle. Ce manque de respect persistant et flagrant de l'État de droit est préoccupant, en particulier au vu de l'intransigeance de l'exécutif, qui semble plus enclin à exposer les raisons de la non-exécution qu'à prendre des mesures pour encourager un meilleur respect de l'État de droit. C'est pourquoi j'ai soutenu la position de Mme Bakoyannis, qui a fait de l'exécution de cet arrêt une condition préalable à la présentation de son avant-projet d'Avis à la commission des questions politiques et de la démocratie. Il est néanmoins encourageant de noter que cette affaire, ainsi que d'autres, démontre l'indépendance du pouvoir judiciaire et le fait qu'il respecte l'État de droit (en particulier au niveau des juridictions supérieures), puisqu'il s'est montré parfaitement capable de statuer dans des affaires indépendamment des intérêts et des souhaits du gouvernement. À l'avenir, le ministère public devrait agir plus rapidement et en priorité face à un refus aussi flagrant et persistant de la part de fonctionnaires de se conformer à des décisions de justice exécutoires.

- b. Respect par l'exécutif de l'indépendance du pouvoir judiciaire: le rapport des éminents juristes recommandait que les autorités du Kosovo «respecte[nt] pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en s'abstenant d'émettre des critiques injustifiées susceptibles de saper la confiance dans le pouvoir judiciaire». Il est donc extrêmement regrettable que, même lors de nos réunions, certains ministres aient semblé ne pas comprendre l'importance du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire et, plus particulièrement, la nécessité de s'abstenir de chercher à faire pression ou d'exercer une influence sur le pouvoir judiciaire par des attaques personnelles contre des juges et des critiques polémiques d'arrêts ou d'autres décisions de justice, y compris à propos des procès pénaux en cours. On ne sait pas exactement s'il s'agit d'un problème propre à certains ministres actuels ou d'un problème plus large dû au fait que les responsables politiques ne savent pas faire preuve de retenue. Il convient d'encourager une meilleure culture du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la séparation des pouvoirs, en mettant l'accent sur une plus grande retenue. J'apprécie par conséquent que les autorités kosovares se soient engagées à respecter pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en s'abstenant de toute critique injustifiée susceptible de saper la confiance dans celui-ci, comme il ressort du projet d'Avis.
- c. Respect des procédures administratives et adéquation de la prise de décisions: les exemples cités lors de notre visite ne se limitent pas à l'expropriation, mais portent également sur des questions plus générales relatives au respect de l'État de droit et à la nécessité de suivre des procédures juridiques adéquates. Il s'agissait notamment d'un manque de volonté de remédier véritablement à la situation lorsque les procédures adéquates n'ont pas été suivies. Les personnes ayant fait l'objet de telles décisions sont souvent obligées de s'en remettre aux tribunaux pour remédier aux erreurs, ce qui ne fait qu'alourdir davantage la charge de travail des tribunaux et retarder les décisions de justice. Par exemple, les procédures adéquates n'ont pas été suivies dans des expropriations déclarées dans le nord du Kosovo (et les autorités administratives n'ont pas adopté d'approche proactive pour remédier à ces manquements, ce qui a contraint les tribunaux à intervenir). Nous avons également eu connaissance de craintes quant à l'ingérence politique excessive dans les processus de nomination de fonctionnaires et quant au fait que les fonctionnaires ne soient pas en mesure de prendre des décisions effectives, ce qui aurait des conséquences sur la possibilité pour les citoyens d'obtenir un résultat concernant leurs droits (par exemple, en matière de pensions ou d'autres indemnités) sans avoir à saisir les tribunaux. Cela étant, des initiatives importantes sont manifestement en cours pour lutter contre la corruption et améliorer les procédures, il faudra du temps pour que certaines d'entre elles portent leurs fruits. Une culture plus développée du respect des procédures légales et du caractère approprié et adéquat de la prise de décisions profiterait grandement aux citoyens du Kosovo et à l'État de droit. Concrètement, les mesures correctives pourraient consister notamment à mettre en place un mécanisme interne de réclamation administrative similaire au *Widerspruchsverfahren* allemand, ce qui permettrait aux échelons supérieurs des autorités administratives compétentes de corriger rapidement les erreurs des échelons inférieurs sans qu'il soit nécessaire de saisir les tribunaux, étant donné que le recours aux tribunaux devrait toujours être une mesure de dernier ressort.

10. La Cour constitutionnelle contrôle l'exécution de ses décisions et, en cas de retard, elle peut rendre une décision de non-exécution et doit en informer le procureur d'État [article 60 du règlement (n° 01/2023) de la Cour constitutionnelle]. Les trois arrêts en attente d'exécution à la suite d'une telle décision de non-exécution sont les suivants: [KI08/09](#), Syndicat indépendant des travailleurs de l'usine métallurgique IMK à Ferizaj; [KI132/15](#), monastère de Visoki Decani; et [KI90/16](#), Branislav Jokić.

d. Lutte contre la corruption et la criminalité organisée: malgré les constats de progrès du Kosovo dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, sa pleine participation en tant qu'État partie à l'Accord élargi sur le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et au Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) mérite d'être poursuivie sans tarder. Le Kosovo retirerait de grands avantages du processus d'examen par les pairs mis en place par ces organes et d'une mise en œuvre rapide de leurs recommandations. L'adhésion au GRECO est la conséquence automatique de la ratification de la Convention pénale et de la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption. La ratification de ces instruments dans les meilleurs délais, incluses comme engagement en faveur de la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) et de recommandation dans le projet d'Avis, est donc particulièrement importante.

20. Pour ce qui concerne le respect des droits humains, le cadre général de protection de ces droits est satisfaisant, en particulier les garanties constitutionnelles et la consécration de la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention»). Toutefois, dans des domaines particuliers, si le Kosovo devait adhérer à la Convention, sa législation et/ou ses pratiques risqueraient fort de ne pas respecter les exigences de la Convention, selon l'interprétation et l'application qu'en fait la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). Bien que ces problèmes ne fassent pas obstacle à l'adhésion, le Kosovo devra très probablement s'efforcer de les résoudre, afin d'éviter que la Cour ne constate des violations des droits garantis par la Convention, en particulier dans les domaines suivants:

- a. Détention avant inculpation et détention provisoire (article 5 de la Convention). Il semble qu'il y ait un recours excessif à la détention avant inculpation et à la détention provisoire pour des périodes excessivement longues, fondées sur une motivation insuffisante de la privation de liberté, souvent assorties de droits de la défense mal respectés (y compris du fait de l'absence de traduction en temps utile des informations qui justifient la détention) et d'une prise en compte insuffisante d'autres possibilités que la détention avant inculpation et la détention provisoire. Plus préoccupant encore, il a été fait état de manœuvres de responsables politiques consistant à critiquer publiquement des membres de l'appareil judiciaire et à faire pression sur eux afin de les intimider et de les amener à placer des suspects en détention dans des cas où celle-ci n'aurait pas été nécessaire (et risquait donc d'être arbitraire). Une action concertée s'impose pour remédier à ces défaillances et améliorer les pratiques.
- b. Durée excessive des procédures (article 6 de la Convention). La durée excessive des procédures suscite des inquiétudes notoires, en particulier le renvoi d'affaires par la cour d'appel pour qu'elles soient rejugées (souvent à de multiples reprises). Toutefois, le pouvoir judiciaire a réellement reconnu l'ampleur du problème et y a répondu par des projets de formation des juges, des modifications de la législation applicable et des lignes directrices, ainsi que des projets de lutte contre les mauvaises pratiques qui persistent. La création d'un recours spécifique en cas de durée excessive des procédures sur le modèle de la législation similaire d'autres États membres et la mise en œuvre des améliorations des pratiques administratives recommandées ci-dessus (voir paragraphe 18*) pourraient contribuer à améliorer la situation.
- c. Crimes de haine et violence domestique (articles 2 et 3 en conjonction avec l'article 14 de la Convention). La législation et les pratiques de la police semblent satisfaisantes pour ce qui concerne la lutte contre les crimes de haine, mais des mesures supplémentaires doivent être prises pour garantir qu'on enquête sur les éventuelles motivations haineuses de ces crimes et qu'on en poursuive les auteurs. Des formations et des initiatives supplémentaires s'imposent pour favoriser la prise de conscience et pour sensibiliser davantage à ce sujet. Il convient d'améliorer les orientations données au ministère public et à l'appareil judiciaire, afin de mieux les informer sur les crimes de haine, de leur permettre de mieux reconnaître les éléments haineux des infractions et de veiller à ce que les victimes de ces infractions soient traitées avec tact. La police, le ministère public et le pouvoir judiciaire devraient également améliorer leur réponse à la violence domestique et aux infractions qui y sont liées, y compris la violence à l'égard des femmes. À cet égard, je tiens à souligner que, dès septembre 2020, l'Assemblée du Kosovo a rendu la Convention d'Istanbul directement applicable au Kosovo¹¹.
- d. Lutte contre la discrimination et droits des personnes LGBTI (articles 8 et 14 de la Convention et Protocole n° 12 à la Convention (STE n° 177)). Conformément à la jurisprudence de la Cour, les partenariats entre personnes de même sexe devraient être reconnus. Le projet de Code civil fait référence à ces partenariats, qui doivent être régis par une loi distincte, mais n'a pas encore été adopté

11. Voir «L'Assemblée nationale du Kosovo* décide d'appliquer la Convention d'Istanbul», Conseil de l'Europe, 25 septembre 2020.

par l'Assemblée du Kosovo. Faute de reconnaissance juridique, les couples homosexuels ne peuvent bénéficier des mêmes droits que les couples hétérosexuels. Pour ce qui est des droits des personnes transgenres, si les juridictions kosovares ont admis la reconnaissance du genre, il n'existe toujours pas de législation permettant d'obtenir cette reconnaissance sans passer par les tribunaux (par exemple, par l'inscription sur un registre). Des mesures supplémentaires devront également être prises pour éviter toute discrimination en matière de droit à la vie familiale, par exemple, pour l'adoption. Étant donné le caractère sensible de toutes les questions relatives à la discrimination, il faudrait également demander au Kosovo de signer et de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention ajoutant une interdiction générale autonome de la discrimination à la protection prévue par l'article 14 de la Convention, qui est accessoire aux droits garantis par ses autres dispositions. Je note avec satisfaction que la ratification de ces protocoles figure déjà dans la liste des recommandations énoncées au paragraphe 15 du projet d'Avis. Pour ce qui concerne le projet de Code civil, je m'en remets à l'avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination quant à l'éventuel ajout d'une recommandation spécifique.

- e. **Recommandations relatives à la police:** je partage l'avis des éminents juristes et de la commission des questions politiques et de la démocratie selon lequel le recours aux forces de police spéciales dans le nord du Kosovo est manifestement source de tension, mais je considère également qu'il s'agit d'une question complexe. Des cas notables de troubles et de risques mortels ont été observés dans le nord du Kosovo, avec des stocks d'armes, des niveaux importants de criminalité et le meurtre d'un policier. De plus, le retrait des Serbes du Kosovo des institutions (et, par la suite, l'intimidation des Serbes qui étaient restés ou avaient rejoint les institutions) a eu des répercussions sur la composition de la police dans le nord du Kosovo. Compte tenu des risques pour la sécurité dans la région, l'État a le devoir d'assurer une sécurité suffisante afin de prévenir les risques pour la vie et la sécurité. Cela étant, le maintien de l'ordre doit être un moyen de réduire les risques et non une source d'aggravation de ceux-ci. Je suggère donc de mettre davantage l'accent sur la qualité du maintien de l'ordre. Le recrutement devrait être encouragé, en principe, au sein de la population locale. Plus précisément, la police déployée dans le nord du Kosovo devrait employer (et être nécessairement formée à) des techniques de maintien de l'ordre de nature à désamorcer les tensions, idéalement en s'appuyant sur la police de proximité. Seuls des policiers parlant la langue locale (qui est aussi une langue officielle) devraient être déployés dans le nord du Kosovo. J'ai appris de multiples sources que peu de policiers parlaient les deux langues; il faut s'attaquer à ce problème, qui peut d'ailleurs être réglé en améliorant la formation linguistique obligatoire de la police. Je recommande par conséquent que seuls les policiers parlant suffisamment la langue locale soient déployés dans le nord du Kosovo et qu'ils soient formés aux techniques policières d'apaisement des tensions, mais aussi que tout soit mis en œuvre pour que les policiers soient recrutés à l'échelon local.
- f. **Emploi des langues dans le système judiciaire:** il est manifestement indispensable d'améliorer la formation et l'enseignement en matière de langues afin de disposer d'un nombre suffisant de traducteurs et d'interprètes pour satisfaire aux exigences constitutionnelles de bilinguisme. Les manquements à cet égard peuvent avoir des conséquences négatives pour tous ceux qui sont en contact avec le système judiciaire, non seulement avec la police (voir ci-dessus), mais aussi avec le ministère public, les tribunaux et les services de probation ainsi que dans les lieux de privation de liberté. Les personnes moins à même d'interagir de manière constructive avec les autorités à cause de la barrière de la langue sont exposées aux risques d'injustices dans leurs contacts avec la police et le système judiciaire. Je laisserai toutefois à la rapporteure de la commission sur l'égalité et la non-discrimination le soin de commenter en détail cette recommandation générale.
- g. **Protection du droit au respect des biens et du droit à l'éducation:** bien que la Constitution du Kosovo transpose dans la législation nationale le Protocole n° 1 à la Convention (STE n° 9), qui porte notamment sur le droit à la propriété et le droit à l'éducation, la signature et la ratification de cet instrument, en plus de la signature et de la ratification de la Convention elle-même, sont nécessaires pour que la Cour européenne des droits de l'homme ait compétence pour statuer sur toute violation présumée. Compte tenu de l'ampleur des questions de propriété au Kosovo, surtout dans les régions où il y a une forte présence de populations minoritaires, j'insiste sur l'importance de l'engagement demandé dans le projet d'Avis de signer et de ratifier le Protocole n° 1. Il convient de noter que l'article 1 du Protocole n° 1, tel qu'interprété par la Cour, prévoit une protection contre les expropriations sans garanties procédurales suffisantes et sans indemnisation ni justification de finalité d'intérêt général. Le Plan Ahtisaari, dont la mise en œuvre est demandée à juste titre dans le projet d'Avis proposé par la commission des questions politiques et de la démocratie, va au-delà de ces protections. Les biens de l'Église orthodoxe sont protégés contre toute expropriation, y compris à des fins et selon des procédures qui seraient généralement conformes à l'article 1 du Protocole n° 1. Les garanties et les procédures prévues par la loi doivent être respectées à tout moment. Ce point importe

tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'expropriations dans des zones de minorités nationales, où les sensibilités sont exacerbées. Il importe que l'exécutif prenne conscience des erreurs qui ont été commises et qu'il les reconnaisse. Ces erreurs doivent être rectifiées et faire l'objet d'explications appropriées et d'une procédure équitable. L'exécutif doit remédier aux défaillances survenues en relançant la procédure d'expropriation *ab initio*, si nécessaire. Pour ce qui concerne le nouveau projet de loi sur l'expropriation, il pourrait être envisagé de saisir la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour avis afin d'aider à répondre aux préoccupations ou aux critiques qui pourraient être formulées.

- h. Abolition de la peine de mort en toutes circonstances: compte tenu de la position de longue date de l'Assemblée contre la peine de mort, je tiens également à appuyer la recommandation figurant dans le projet d'Avis que le Kosovo signe et ratifie le Protocole n° 13 à la Convention (STE n° 187).
- i. Protocole additionnel n° 16 à la Convention (STCE n° 214): si l'on ne peut raisonnablement exiger la signature et la ratification du Protocole n° 16 au titre d'engagement ferme, étant donné qu'un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ne l'ont pas encore signé cinq ans après son entrée en vigueur, on ne peut que vivement conseiller au Kosovo le faire. Le Protocole n° 16 permet aux plus hautes juridictions nationales d'adresser à la Cour européenne des droits de l'homme des demandes d'avis consultatifs sur l'interprétation de la Convention. Cette possibilité serait particulièrement utile pour le Kosovo, qui est un pays doté d'un système judiciaire relativement jeune et tenu par sa propre constitution d'appliquer directement la Convention telle qu'interprétée par la Cour. Je suis donc tout à fait favorable à la recommandation sur ce point, qui figure au paragraphe 15 du projet d'Avis.

8. Conclusions et recommandations

- 21. Je soutiens la recommandation de la commission des questions politiques et de la démocratie d'inviter le Kosovo à devenir membre du Conseil de l'Europe.
- 22. Le Kosovo est un «État européen» au sens de l'article 4 du Statut du Conseil de l'Europe et selon les critères constitutifs d'un État en vertu du droit international. Il n'est cependant pas reconnu comme tel par tous les membres du Conseil de l'Europe.
- 23. L'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe ne préjuge pas de la reconnaissance juridique et politique bilatérale de son statut d'État par les États membres de l'Organisation.
- 24. Cela étant, l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe imposerait à tous les États membres de «collaborer sincèrement et activement» en le traitant comme un membre de l'Organisation et en travaillant de manière opérationnelle dans le cadre de l'Organisation avec le Kosovo en sa qualité de membre. Le non-respect de cette obligation pourrait constituer une violation de l'article 3 du Statut.
- 25. Le Kosovo est capable et désireux de reconnaître les principes de l'État de droit et du respect des droits humains. Il dispose d'un cadre juridique solide pour la protection de l'État de droit et des droits humains et, bien que des progrès restent à faire dans la mise en œuvre de ces protections, cela ne constitue pas un obstacle à l'adhésion.
- 26. Le Kosovo est capable et désireux de collaborer sincèrement et activement à la réalisation d'une union plus étroite entre les membres du Conseil de l'Europe afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes de l'Organisation.
- 27. Le Kosovo satisfait par conséquent aux critères d'adhésion; celle-ci devrait être encouragée afin d'améliorer l'impact positif de l'adhésion au Conseil de l'Europe dans l'ensemble de la région également.
- 28. La présente évaluation se fonde sur l'acceptation, par le Kosovo, de la liste des engagements figurant au paragraphe 14 du projet d'Avis soumis par la commission des questions politiques et de la démocratie et sur la perspective d'une mise en œuvre en temps voulu des recommandations formulées au paragraphe 15 du projet d'Avis et de celles formulées au nouveau paragraphe 16 proposé, en vue de renforcer davantage l'État de droit et la protection des droits humains au Kosovo. La mise en œuvre de ces recommandations devrait être suivie par la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), comme proposé par un amendement au paragraphe 20 du projet d'Avis.

Annexe – Programme de la visite d'information au Kosovo, du 4 au 6 décembre 2023

Lundi 4 décembre 2023

- 07h30-08h30: Petit-déjeuner de travail avec les ambassades QUINT:
- Ambassadeur Jörn Rohde, Allemagne
 - Ambassadeur Antonello De Riu, Italie
 - M. Ralan L Hill, Conseiller, questions politiques et économiques, Etats Unis
 - M. Cyprien François, Premier Secrétaire, France
 - M^{me} Melanie J.H. Scarlett, Cheffe de l'équipe politiques extérieures, réconciliation et intégration, Royaume-Uni
- 09h00-10h00: Réunion avec M. Albin Kurti, Premier Ministre du Kosovo
- 10h30-11h00: Réunion avec M. Blerim Sallahu, Vice-Ministre de la justice
- 11h15-12h00: Réunion avec M^{me} Eva Palatova, Cheffe adjointe du Bureau de l'Union européenne, et
- M. Jarmo Helppikangas, Directeur de la section État de droit, Bureau du Représentant Spécial de l'Union européenne (RSUE)
 - M. Stefano Gnocchi, Directeur de la section des droits humains, Bureau du RSUE
 - M^{me} Reyes Charle-Cuellar, Conseillère sur l'égalité des genres, Bureau du RSUE
- 12h15-13h45: Déjeuner de travail avec des représentant·e·s de la société civile:
- Association des journalistes du Kosovo
 - Handikos
 - Institut du droit du Kosovo
 - Youth Initiative for Human Rights
 - Group for Legal and Political Studies
 - QIKA
- 14h00-15h00: Réunion avec M. Naim Qelaj, Médiateur, et
- M^{me} Majlinda Sinani-Lula, Médiatrice adjointe
 - M. Srdan Sentić, Médiateur adjoint
- 15h15-16h15: Réunion avec M. Michael Davenport, Ambassadeur, Chef de la mission de l'OSCE, et
- M. Nicholas Mazik, Directeur adjoint, Département des droits humains et des communautés
 - M^{me} Therese Abrahamsen, Cheffe adjointe des affaires politiques et de la communication
- 16h30: Réunion avec M^{me} Arbërie Nagavci, Ministre de l'Education, de la Science, de la Technologie et de l'Innovation
- 19h00: Dîner avec M. Jonas Westerlund, Ambassadeur de Suède, et
- M^{me} Danijela Barišić, Ambassadrice de Croatie
 - M. Rastislav Kostilník, chef du bureau de liaison de la République slovaque à Pristina

Mardi 5 décembre 2023

- 09h00: Réunion avec M. Nenad Rašić, Ministre des Communautés et des Retours
- 10h00: Réunion avec M^{me} Caroline Ziadeh, Représentante spéciale du Secrétaire général pour le Kosovo et Cheffe de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
- 11h30: Réunion avec des représentant·e·s de la société civile à Gračanica / Graçanicë:
- Romano Kham
 - Center for Peace and Tolerance
 - FDMC

- Avenija
 - Step for a better future
 - Roma Youth Vision
- 13h30: Réunion avec des représentant·e·s de la société civile (communautés non majoritaires)
- ACDC
 - Roma Versitas Kosovo
 - New Social Initiative
- 15h00: Réunion avec Dr Atakan Koro, Président du Conseil consultatif des communautés, et
- M. Petar Dordević, Vice-Président,
 - M^{me} Valentina Ivić, Vice-Présidente
 - M^{me} Elizabeth Gowing, Conseillère du Premier Ministre du Kosovo sur la question des communautés
- 16h00: Réunion avec des président·e·s / vice-président·e·s de commissions de l'Assemblée nationale:
- M. Hydajet Hyseni, Premier Vice-Président, Commission des droits et intérêts des communautés et du Retour
 - Mr Visar Krasniqi, Commission de la législation, des mandats, des immunités, du règlement intérieur de l'Assemblée et de la surveillance de l'agence anti-corruption
 - M. Adnan Rrustemi, Président, Commission de la législation, des mandats, des immunités, du règlement intérieur de l'Assemblée et de la surveillance de l'agence anti-corruption
- 17h30: Réunion avec M^{me} Donika Gërvalla Schwarz, vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères et de la Diaspora
- 19h00: Dîner de travail avec des membres de la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe:
- M^{me} Saranda Bogujevci, Présidente de la délégation
 - M. Arben Gashi, Vice-Président de la délégation
 - M^{me} Ariana Musliu-Shoshi

Mercredi 6 décembre 2023

- 08h30: Réunion avec des groupes LGBTIQ+ de la société civile:
- Centre for Social and Group Development
 - Centre for Equality and Liberty
- 09h30: Réunion avec M. Slaviša Mladenović, Commissaire aux langues