



Avis 302 (2024)¹

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

Assemblée parlementaire

1. Le 12 mai 2022, le Kosovo a déposé sa demande d'adhésion au Conseil de l'Europe par une lettre signée par M^{me} Donika Gërvalla-Schwarz, Vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères et de la Diaspora. Le 24 avril 2023, le Comité des Ministres, conformément à la Résolution statutaire (51) 30 A adoptée le 3 mai 1951, a transmis cette lettre à l'Assemblée parlementaire pour consultation. La décision relative à la transmission stipule qu'elle intervient «sans porter préjudice au futur examen de cette demande d'adhésion au Conseil de l'Europe par le Comité des Ministres».

2. Ayant pris note du rapport établi par les éminents juristes, l'Assemblée reconnaît que le cadre juridique du Kosovo est largement conforme aux normes du Conseil de l'Europe et que sa Constitution est un instrument très progressiste, qui intègre les principales dispositions du plan Ahtisaari et prévoit l'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de ses protocoles, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), de 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»), ainsi que de certains instruments des Nations Unies en matière de droits humains.

3. L'Assemblée reconnaît les progrès réalisés par le Kosovo dans les domaines des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, et salue les avancées faites par le gouvernement actuel, notamment dans la lutte contre la corruption et dans le partenariat civil pour les couples de même sexe («code civil»).

4. Le Conseil de l'Europe, en synergie avec la communauté internationale, a contribué au renforcement des normes au Kosovo par un large éventail d'activités, comprenant des conseils juridiques, une coopération et des solutions spécifiques qui ont permis à ses mécanismes de suivi d'évaluer régulièrement la situation dans des domaines particuliers de la législation en matière de droits humains. Le Kosovo est devenu membre de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) en 2013 et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) l'année suivante. Depuis 2016, une délégation de l'Assemblée du Kosovo prend part aux travaux de l'Assemblée parlementaire. L'Association des municipalités du Kosovo participe aux travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

5. L'Assemblée estime que les aspirations du Kosovo à adhérer au Conseil de l'Europe devraient recevoir une réponse positive. L'adhésion conduirait au renforcement des normes en matière de droits humains en garantissant l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme à toutes les personnes qui relèvent de la juridiction du Kosovo. Elle permettrait également au Conseil de l'Europe d'assurer un suivi plus complet de l'évolution des situations nationales et de déployer tous les instruments dont il dispose pour contribuer à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit. Par ailleurs, l'adhésion au Conseil de l'Europe représenterait une étape importante dans le processus d'intégration européenne du Kosovo.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10^e séance) (voir [Doc. 15958](#), [Doc. 15957](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Dora Bakoyannis; [Doc. 15964](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Azadeh Rojhan; et [Doc. 15965](#), avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Béatrice Fresko-Rolfo). *Texte adopté par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10^e séance).

* 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.



6. L'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe serait l'aboutissement d'un dialogue mené pendant deux décennies mais elle ne devrait en aucun cas être considérée comme la fin d'un processus. Au contraire, elle devrait donner une nouvelle impulsion qui permettrait au Kosovo de continuer à progresser dans le renforcement des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, et de s'attaquer aux défis et aux sujets de préoccupation en suspens.

7. Ces questions sont notamment l'écart constaté entre le cadre normatif et sa mise en œuvre effective; la nécessité d'améliorer la protection des droits des communautés non majoritaires et de favoriser un climat et un discours public propices à la confiance, à la réconciliation et à l'inclusion; l'accent mis sur les politiques en matière de langue, d'éducation et de jeunesse afin de garantir la cohésion de la société multiethnique du Kosovo plutôt que sa fragmentation résultant des clivages ethniques ou linguistiques; la garantie d'un respect total de l'État de droit, indépendamment des considérations politiques; la promotion du respect interinstitutionnel; et le renforcement de la qualité et de l'efficacité de l'appareil judiciaire.

8. Depuis que le Kosovo a posé sa candidature à l'adhésion au Conseil de l'Europe, la situation en matière de sécurité dans les municipalités du nord du Kosovo s'est considérablement détériorée, tandis que le processus de normalisation des relations avec la Serbie et le dialogue entre Pristina et Belgrade, facilité par le représentant spécial de l'Union européenne, M. Miroslav Lajčák, sont dans l'impasse. De nombreux événements ont contribué à une grave escalade des tensions, notamment: les expropriations foncières; la décision d'imposer l'utilisation de plaques d'immatriculation kosovares; les manifestations violentes; la démission massive des Serbes du Kosovo de leurs fonctions dans la police, la justice et l'administration; les élections locales qui ont donné des résultats dépourvus de légitimité démocratique; le recours des autorités kosovares aux forces de police spéciales pour des tâches de police ordinaires; et l'application de la décision d'introduire l'euro pour les transactions financières, à l'exclusion des autres monnaies, qui a par la suite été reportée.

9. Le 24 septembre 2023, un grave incident de sécurité à Banjska a entraîné la mort d'un policier kosovar et de trois assaillants serbes. La gravité de cette attaque, ses conséquences et les liens des agresseurs avec Belgrade ont montré clairement que le risque de violence ouverte au Kosovo n'est que trop réel et que la sécurité dépend de la protection des droits de la communauté serbe, de l'apaisement des tensions et de la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie.

10. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite du progrès décisif que constitue l'application, le 14 mars 2024, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du monastère de Visoki Dečani, qui était en attente d'exécution depuis 2016. La mise en œuvre de cet arrêt montre concrètement que le gouvernement est prêt à agir dans le plein respect de l'État de droit, indépendamment de toute considération politique. L'Assemblée et le Comité des Ministres devraient continuer à suivre cette affaire afin de veiller à ce que l'arrêt soit pleinement exécuté.

11. L'Assemblée considère que la fondation de l'Association des municipalités à majorité serbe est une étape importante et un moyen de renforcer la participation démocratique et l'autonomisation des Serbes du Kosovo, et d'assurer la protection de leurs droits. L'Assemblée estime que l'établissement de l'association devrait figurer dans l'examen futur par le Comité des Ministres de la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, en tant qu'engagement postadhésion du Kosovo.

12. L'Assemblée s'attend également à ce que les expropriations soient menées dans le plus strict respect de la loi et que toute législation future dans ce domaine soit pleinement conforme au plan Ahtisaari, notamment en ce qui concerne la protection des biens de l'Église orthodoxe serbe. À ce sujet, l'Assemblée recommande que le projet de loi sur l'expropriation des biens immobiliers qui a été soumis à l'Assemblée du Kosovo soit modifié en conséquence, dans les plus brefs délais.

13. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de l'engagement pris par M. Albin Kurti, Premier ministre du Kosovo, dans une lettre en date du 3 mars 2024, de signer et de ratifier une longue liste de conventions du Conseil de l'Europe, notamment:

13.1. au moment de l'adhésion: la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5);

13.2. dans un délai d'un an à compter de l'adhésion:

- l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2) et ses protocoles n°s 1 et 6 (STE n°s 10 et 162);
- la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157);
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148);

- 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);
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197);
- la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126);
- la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 90);
- la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196);
- le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 190);
- la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198);
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

13.3. dans les deux ans à compter de l'adhésion:

- la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160);
- la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166);
- la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163);
- la Convention civile sur la corruption (STE n° 174);
- le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191);
- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et ses protocoles;
- la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n° 70);
- la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116);
- la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (STE n° 82);
- le Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182);

13.4. ainsi que:

- la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États (STCE n° 200);
- la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) et son protocole additionnel (STE n° 189);
- la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93);
- la Convention culturelle européenne (STE n° 18);
- la Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires (STE n° 32);
- la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (STE n° 165);
- la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires (STE n° 15);
- la Convention relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne (STE n° 50).

14. De plus, l'Assemblée prend note et se félicite des engagements suivants pris par les autorités du Kosovo:
- 14.1. en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques et le respect de l'État de droit:
 - 14.1.1. de respecter pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en s'abstenant de toute critique injustifiée susceptible de saper la confiance dans ce pouvoir;
 - 14.1.2. de continuer à améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire;
 - 14.1.3. de continuer à lutter contre la corruption et la criminalité organisée;
 - 14.1.4. de veiller à ce que les expropriations soient menées dans le respect le plus strict de la loi et que toute législation future dans ce domaine soit pleinement conforme au plan Ahtisaari, notamment en ce qui concerne la protection des biens de l'Église orthodoxe serbe; de modifier en conséquence le projet de loi sur l'expropriation des biens immobiliers qui a été soumis à l'Assemblée du Kosovo, dans les plus brefs délais;
 - 14.1.5. de prendre toutes les mesures pour désamorcer les tensions dans le nord du Kosovo, et de s'abstenir de prendre des décisions susceptibles de porter atteinte aux droits et aux conditions de vie de la communauté serbe, et de conduire à une nouvelle détérioration de la situation en matière de sécurité;
 - 14.1.6. de prendre des mesures urgentes pour promouvoir la réintégration des Serbes du Kosovo dans les forces de police, le système judiciaire et le ministère public dans le nord du Kosovo;
 - 14.1.7. de s'abstenir d'utiliser des forces de police spéciales dans le nord du Kosovo pour des tâches de police ordinaires, de veiller à ce qu'elles ne soient déployées qu'en cas de nécessité et de renforcer la coopération avec la Force pour le Kosovo (KFOR) et la mission «État de droit» de l'Union européenne au Kosovo (EULEX Kosovo);
 - 14.2. en ce qui concerne les droits humains et la protection des communautés non majoritaires:
 - 14.2.1. d'assurer la mise en œuvre effective du cadre juridique pour la protection des minorités nationales;
 - 14.2.2. de prendre des mesures importantes et concrètes afin de mettre en œuvre tous les articles de l'Accord de Bruxelles et de l'Accord d'Ohrid, ce qui inclut l'établissement de l'Association des municipalités à majorité serbe dès que possible;
 - 14.2.3. de remédier d'urgence à l'absence d'une approche globale et coordonnée des questions et des droits relatifs aux minorités; cette approche devra être élaborée et mise en œuvre en coopération avec les personnes concernées et de manière à tenir compte des besoins spécifiques des différentes communautés;
 - 14.2.4. d'allouer des ressources suffisantes pour mettre efficacement en œuvre la législation sur l'utilisation des langues et garantir l'ancrage juridique et l'indépendance du Bureau de la ou du Commissaire aux langues, et de mettre à sa disposition des ressources appropriées;
 - 14.2.5. de renforcer les mesures de soutien à l'intégration socio-économique et à la participation politique des personnes appartenant à des communautés non majoritaires;
 - 14.2.6. de prendre des mesures visibles et significatives visant à encourager la réconciliation entre les communautés du Kosovo, notamment dans le discours politique; d'adopter des stratégies concrètes pour faciliter le dialogue intercommunautaire et créer des espaces et des activités axés sur la réconciliation, en particulier dans le domaine de l'éducation, afin d'ouvrir la voie à un développement sociétal inclusif et d'instaurer un climat de confiance;
 - 14.2.7. de promouvoir l'enseignement des langues non majoritaires dans les écoles;
 - 14.2.8. d'assurer l'accès effectif à un enseignement primaire et secondaire de qualité, et à des manuels scolaires pour tous les enfants, y compris les enfants handicapés, les enfants appartenant à des communautés non majoritaires et les enfants issus de groupes défavorisés;
 - 14.3. en ce qui concerne les relations internationales:
 - 14.3.1. de continuer à participer au dialogue facilité par l'Union européenne et à honorer les engagements et obligations contractés sous son égide;

14.3.2. de déployer de réels efforts dans le processus de normalisation des relations avec la Serbie;

14.3.3. de régler les différends internationaux de manière pacifique et de promouvoir les relations de bon voisinage dans la région.

15. L'Assemblée recommande également au Kosovo de signer et de ratifier les conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe ci-après:

- les Protocoles n^{os} 1, 4, 7, 12, 13 et 16 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^{os} 9, 46, 117, 177 et 187, et STCE n^o 214);
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n^o 201);
- la Convention pénale sur la corruption (STE n^o 173);
- l'Accord partiel élargi instituant le Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pompidou);
- l'Accord partiel élargi sur le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

16. L'Assemblée invite le Kosovo:

16.1. à participer pleinement au Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), et à mettre en œuvre par la suite ses recommandations sans délai;

16.2. à modifier la composition du Conseil des procureurs du Kosovo conformément aux recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis CDL-AD(2023)043 adopté les 15 et 16 décembre 2023;

16.3. à saisir la Commission de Venise d'une demande d'avis concernant le nouveau projet de loi sur l'expropriation;

16.4. à veiller à ce que les responsables politiques fassent preuve de retenue en s'abstenant de critiquer les décisions du pouvoir judiciaire;

16.5. à améliorer le respect des procédures administratives, notamment en ce qui concerne les expropriations et les nominations de fonctionnaires, ainsi qu'à envisager la mise en place d'une procédure de réclamation administrative;

16.6. 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;

16.7. à réduire le recours excessif à la détention avant inculpation et à la détention provisoire pour des périodes excessivement longues et sans motifs valables;

16.8. 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;

16.9. à améliorer la formation et l'enseignement linguistiques afin de satisfaire, dans la pratique effective, aux exigences constitutionnelles en matière de bilinguisme, en particulier au sein des services de police et du système judiciaire;

16.10. 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 au problème de la violence domestique.

17. L'Assemblée réaffirme l'importance de la protection des droits humains de toutes et tous, y compris les droits des personnes issues des communautés non majoritaires, les droits des femmes, les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI), et les droits des personnes en situation de handicap. Elle appelle les autorités kosovares:

17.1. à assurer la reconnaissance juridique des unions civiles de couples de personnes de même sexe;

17.2. à intensifier les efforts entrepris pour lutter contre les discriminations, quel qu'en soit le motif;

- 17.3. à promouvoir l'égalité des genres;
 - 17.4. à prévenir et à lutter contre les violences fondées sur le genre, ainsi qu'à poursuivre et à punir les auteurs de ces violences;
 - 17.5. à prévenir et à lutter contre le discours de haine.
18. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée considère que le Kosovo a la capacité et la volonté:
- 18.1. de respecter les dispositions de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1, «le Statut») qui énonce 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»; et
 - 18.2. de collaborer sincèrement et activement à la réalisation de l'objectif du Conseil de l'Europe tel qu'il est spécifié au chapitre I de ce Statut, remplissant ainsi les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe telles qu'elles sont énoncées à l'article 4 du Statut.
19. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres:
- 19.1. d'inviter le Kosovo à devenir membre du Conseil de l'Europe sous le nom de «Kosovo»;
 - 19.2. d'attribuer au Kosovo trois sièges à l'Assemblée parlementaire.
20. Tout en soutenant l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, l'Assemblée est consciente des circonstances sans précédent de cette demande, étant donné qu'un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ne reconnaissent pas le Kosovo en tant qu'État. La diplomatie, le dialogue et le compromis sont nécessaires pour s'assurer que la future admission du Kosovo ne crée pas de fracture dans l'unité des États membres du Conseil de l'Europe, qui saperait l'esprit du Sommet de Reykjavík. L'Assemblée invite donc le Comité des Ministres à s'assurer:
- 20.1. que l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe ne préjuge pas de la position de chacun des États membres à l'égard du statut d'État du Kosovo;
 - 20.2. que les États membres, quelle que soit la position qu'ils peuvent exprimer à l'égard de la demande d'adhésion du Kosovo, respectent la décision prise par le Comité des Ministres et collaborent sincèrement et effectivement à sa mise en œuvre en veillant au bon fonctionnement des institutions, organes et mécanismes du Conseil de l'Europe;
 - 20.3. que, lorsque le Kosovo aura été admis comme État membre aux fins du Statut du Conseil de l'Europe, l'Organisation mettra fin à sa politique de neutralité à l'égard de son statut.
21. De même, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à ne ménager aucun effort diplomatique et politique pour que l'adhésion du Kosovo soit non seulement bénéfique au Kosovo et à toute personne qui relève de sa juridiction, mais aussi un facteur de stabilité, de sécurité démocratique et de paix dans les Balkans occidentaux et en Europe.
22. En vue d'assurer le respect des engagements et obligations contractés, et de suivre la mise en œuvre de ses recommandations, l'Assemblée décide, conformément à sa Résolution 1115 (1997) «Création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)», d'ouvrir la procédure de suivi pour le Kosovo à compter de son adhésion au Conseil de l'Europe.