Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 8394
27 avril 1999

Crise au Kosovo et situation en République fédérale de Yougoslavie

Avis[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Cevdet AKÇALI, Turquie

A. CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

1. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme approuve dans une large mesure le projet de recommandation soumis par la Commission des questions politiques, auquel elle propose d'apporter les modifications suivantes:

B. Amendements

Amendement A (au projet de recommandation)

Remplacer le paragraphe 9 du projet de recommandation par le texte suivant:

> *"L'Assemblée considère qu'une paix durable ne peut être obtenue que par des réformes démocratiques, le fonctionnement démocratique d'un système politique, l'état de droit et la protection des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, qui sont également des préalables à l'intégration de la République fédérale de Yougoslavie dans la famille européenne"*

Amendement B (au projet de recommandation)

Au début du paragraphe 15 du projet de recommandation, ajouter un nouveau sous-paragraphe comme suit:

> *"Renvoyer la demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie soumise par son Ministre des Affaires étrangères le 18 mars 1998".*

Explication:

L'Assemblée a déjà évoqué cette possibilité dans sa recommandation 1397 (1999).

Amendement C (au projet de recommandation)

Au paragraphe 15.vii du projet de recommandation, remplacer les mots "afin d'aider ce pays à surmonter les difficultés qu'il traverse en raison du conflit du Kosovo" par "en signe de solidarité avec cet État membre".

1. 1999 - Deuxième partie de session

Amendement D (au projet de recommandation)

Aux paragraphes 2 et 4 du projet de recommandation, remplacer "l'Accord intérimaire de Rambouillet" par "la proposition d'Accord intérimaire de Rambouillet".

Elle propose également la **directive** suivante:

> *"L'Assemblée, eu égard à sa Recommandation ... (1999) relative à la crise au Kosovo et à la situation en République fédérale de Yougoslavie, charge sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de continuer à étudier, en étroite coopération avec la Commission des questions politiques, la situation en matière de droits de l'homme au Kosovo et tous les aspects juridiques de la crise."*

C. EXPOSÉ DES MOTIFS par M. Akçali, rapporteur

1. Introduction

1. L'Europe est confrontée à l'une des plus graves crises qu'elle ait connues depuis la Deuxième Guerre mondiale. Les juristes ont assurément plus de motifs que d'autres de le déplorer. Car lorsque les armes commencent à parler, c'est que le droit a cessé de jouer son rôle ou, plus précisément, qu'il ne l'a pas joué. Pourtant, même en temps de guerre et dans les situations assimilables, le droit (international) impose des règles strictes qui devraient être appliquées par les belligérants. En général, dans toute communauté civilisée, l'usage de la force n'est autorisé que dans certaines limites légales. Pour ceux qui pensent que le droit (international) doit être respecté dans tous les cas où cela est possible, la situation actuelle est très préoccupante.

2. Dans le courant de l'année 1998, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté plusieurs résolutions[2]. Bien que celles-ci condamnent dans une large mesure les actes perpétrés au Kosovo, elles ne prévoient aucun moyen de pression contre la République fédérale de Yougoslavie en cas de non-respect de leurs dispositions. De ce fait, aucune action ferme n'a été décidée par l'Organisation des Nations Unies.

3. Cependant, la "purification ethnique" et la répression menées au Kosovo sont devenues de plus en plus alarmantes et la situation des Albanais se dégradait de jour en jour. En ma qualité de rapporteur de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, j'ai eu à plusieurs reprises l'occasion d'appeler l'attention de la Commission sur cette situation explosive et il apparaît aujourd'hui que le pessimisme dont j'avais alors fait montre en dépeignant la situation n'était pas exagéré.

4. Compte tenu des circonstances, l'Organisation des Nations Unies n'a pas été en mesure de jouer le rôle qu'elle avait assumé dans d'autres conflits. Il faut préciser qu'à proprement parler la crise au Kosovo pourrait être considérée comme un conflit interne ne relevant pas de la compétence de l'ONU. Toutefois, les ramifications internationales de ce conflit sont telles que la théorie contraire, à savoir que le conflit a acquis une dimension internationale, est également justifiée.

5. Cela étant, lorsqu'il est apparu que l'ONU était paralysée, un groupe de contact formé de plusieurs nations, dont la Russie et les Etats-Unis, a tenté de réunir les parties autour d'une table de conférence. Il y est partiellement parvenu et les parties se sont rencontrées en France au château de Rambouillet, près de Paris. Toutefois, on ne peut guère parler d'"accord" à propos de l'"accord intérimaire pour la paix et l'autonomie au Kosovo", puisque les représentants de la République fédérale de Yougoslavie et de la République de Serbie ont refusé de le signer. En définitive, seuls les représentants des Albanais du Kosovo ont signé ce texte le 18 mars 1999. Dans la Résolution 1182 (1999), adoptée par la Commission permanente le 30 mars 1999, l'Assemblée "regrette que, à cause de la politique intransigeante des dirigeants de la RFY et de l'incapacité du Conseil de sécurité des Nations Unies à parvenir à une décision unanime, une intervention militaire ait dû être menée par l'OTAN pour éviter une tragédie humaine au Kosovo". Dans la même résolution, l'Assemblée "appelle le Groupe de contact à intensifier son effort diplomatique afin d'amener les autorités yougoslaves à signer et à mettre en œuvre l'accord intérimaire de Rambouillet et à mettre fin aux souffrances résultant inévitablement de l'action militaire de l'OTAN". Dès que les autorités yougoslaves seront disposées à le faire, les frappes aériennes cesseront. Nous espérons tous que cela se produira bientôt. L'accord intérimaire est brièvement résumé à la section B ci-après.

---

2. Résolutions 1160 (1998), 1199 (1998) et 1203 (1998) dont le texte figure en annexe au présent rapport.

2. Proposition d'accord intérimaire pour la paix et l'autonomie au Kosovo (Accord intérimaire de Rambouillet)[3]

6. Ce document contient un plan de paix international visant à accorder au Kosovo une large autonomie, mais non l'indépendance totale. Les représentants des Albanais l'ont signé, mais la délégation de la République fédérale de Yougoslavie s'y est refusée, les modifications de fond qu'elle avait proposées ayant été rejetées tant par les Albanais que par les membres du Groupe de contact international.

7. Le préambule et les premiers articles du traité accordent à la population du Kosovo la jouissance, sans discrimination, de tous les droits et libertés fondamentaux. Ils instituent en outre le droit à l'autonomie démocratique dans le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie. Ils prévoient un certain nombre de mesures de confiance et une coopération internationale dans le cadre des différentes institutions internationales. Ensuite l'accord contient sept chapitres, dont le premier propose un projet de constitution pour le Kosovo.

8. Cette constitution prévoit la création d'une Assemblée composée de 80 membres élus au suffrage direct et de 40 membres élus par les membres des communautés nationales reconnues. L'Assemblée élirait le président et le premier ministre du Kosovo.

9. En ce qui concerne les organes judiciaires, la constitution contient des dispositions destinées à garantir la représentation de toutes les communautés nationales. Le Kosovo serait doté de tribunaux communaux, de tribunaux de district, d'une cour constitutionnelle et d'une cour suprême. Chaque communauté nationale aurait le droit d'élire des institutions pour administrer ses propres affaires. Celles-ci seraient habilitées à protéger l'identité nationale, culturelle et religieuse de la communauté et investies de compétences en matière d'éducation et de santé.

10. Une force de police d'au plus 3 000 hommes, chargée à titre exclusif du maintien de l'ordre, serait constituée. Elle serait la seule force de police présente au Kosovo à l'exception de la police des frontières. La garde des frontières internationales du Kosovo incomberait à la République fédérale de Yougoslavie, mais les effectifs affectés à cette fonction ne pourraient pas dépasser 1 500 hommes. L'OSCE superviserait l'application des réglementations relatives à la sécurité.

11. L'OSCE serait en outre chargée de surveiller les élections qui devraient avoir lieu dans un délai de neuf mois après l'entrée en vigueur de l'accord.

12. Toutes les autorités du Kosovo seraient tenues de garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales reconnus au niveau international. Les droits et les libertés inscrits dans la Convention européenne des Droits de l'Homme seraient directement applicables au Kosovo. D'autres instruments relatifs aux droits de l'homme reconnus au plan international seraient également applicables à condition d'être adoptés sous forme de loi par l'Assemblée du Kosovo. Ces droits et ces libertés primeraient sur toute autre loi. Un médiateur nommé par la Cour européenne des Droits de l'Homme veillerait au respect des droits des communautés nationales.

13. Les parties inviteraient l'OTAN à créer et à diriger une force militaire pour aider à l'application de l'accord, après adoption par les Nations Unies d'une résolution approuvant la mise en place de cette force (dénommée KFOR). Les unités terrestres, aériennes et navales de la KFOR disposeraient d'une complète liberté de mouvement et pourraient pénétrer au Kosovo et se déployer sur la totalité de son territoire sans entraves.

14. Le traité prévoit également une démilitarisation rapide. Ainsi, toutes les unités de l'armée yougoslave et de la police du Ministère de l'Intérieur (MUP) stationnées au Kosovo auraient cinq jours pour se déployer vers des zones agréées. Dans un délai de 90 jours, 50 % du personnel et du matériel de l'armée devraient avoir été repliés dans d'autres zones situées en Serbie; dans un délai de 180 jours, tous les soldats devraient avoir quitté le Kosovo. Les effectifs de la MUP seraient progressivement réduits jusqu'au retrait complet de cette force dans un délai d'un an.

15. D'autre part, l'Armée de libération du Kosovo devrait avoir rassemblé toutes les armes illicites dans des sites de stockage répertoriés dans un délai de 30 jours après l'entrée en vigueur du traité. Enfin, à l'issue d'une période transitoire de trois ans, une conférence internationale serait organisée pour décider d'un mécanisme de règlement final pour le Kosovo tenant compte, notamment, de la volonté du peuple et des avis des autorités pertinentes.

---

3. Un autre résumé de cet accord figure dans le Doc. 8371. Le texte de l'accord (en anglais seulement) peut être obtenu sur demande auprès du secrétariat.

3. Conclusions

16. Il convient de prendre en considération le fait que, depuis le début des événements en 1991, trois millions de personnes ont été déplacées sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et quelque 200 000 personnes ont été tuées. La plupart de ces dernières ont été assassinées avec une extrême brutalité par la police et les milices serbes. L'horreur du massacre de 5 000 hommes à Srebrenica, à quelques kilomètres à peine des troupes de maintien de la paix de l'ONU – contraintes à l'inaction – est encore vive dans nos mémoires. Ce que les Serbes ont fait en Bosnie et Herzégovine, ils ont recommencé à le faire au Kosovo. Leurs forfaits sont connus et pourraient se révéler plus atroces encore, car toutes les informations en provenance du Kosovo sont strictement censurées par les autorités serbes. Mais les projets de "purification ethnique" de la région ont été éventés et l'on dispose de témoignages faisant état de femmes violées, d'hommes emmenés dans des camions et dont on est depuis sans nouvelles, de villages brûlés, de centaines de milliers de personnes contraintes à fuir, etc. La "purification ethnique" menée par les Serbes, qui a été le fléau de la Bosnie et Herzégovine, avait déjà commencé au Kosovo et seule une intervention militaire pouvait faire barrage à cette nouvelle tragédie humaine.

17. L'action militaire entreprise par l'OTAN est peut-être la seule qui convienne en la circonstance. Dans l'intervalle, nous devrions faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que le droit international soit respecté dans toute la mesure du possible, qu'il s'agisse du droit de la guerre, de la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des populations civiles ou de tout autre instrument juridique international qui pourrait être considéré comme applicable. Concernant l'intervention militaire, on observera toutefois que son efficacité est réduite par le fait qu'elle doit viser uniquement des objectifs militaires et épargner les civils. Il ne faudrait pas qu'en cherchant à sauver un peuple – les Albanais du Kosovo – l'on en arrive à détruire un autre. La guerre est dirigée contre un régime criminel et autoritaire, mais le peuple serbe ne doit pas être sacrifié.

18. Je conclurai ce rapport par la remarque suivante, qui devrait normalement être superflue: les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels et doivent être respectés en toutes circonstances. C'est la mission du Conseil de l'Europe que de veiller à ce que ce principe ne soit pas oublié – même en temps de guerre.

Commission chargée du rapport: Commission des questions politiques

Commission saisie pour avis: Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 7553, 7734, 7986, Rés 1146 (1998), renvois 2082, 2154, 2158, 2251, 2303, 2355 et 2370 (demandes de procédure d'urgence), Rec 1400

Avis approuvé par la commission le 27 avril 1999

Secrétaires de la commission: M. Plate, Mmes Coin et Kleinsorge