



Doc. 15958

28 mars 2024

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

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Dora BAKOYANNIS, Grèce, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

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.

L'adhésion au Conseil de l'Europe devrait donner une nouvelle impulsion qui permettra 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 en suspens. Parmi ceux-ci figurent l'écart 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 multi-ethnique 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.

Dans ce contexte, l'exécution de l'arrêt de 2016 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du monastère de Visoki Dečani constitue une avancée. En outre, l'Assemblée parlementaire devrait s'attendre à ce que des mesures substantielles et tangibles soient prises en vue d'établir l'Association des municipalités à majorité serbe et à ce que les expropriations soient menées dans le plus strict respect de la loi et qu'elles soient pleinement conformes au Plan Ahtisaari.

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.



Sommaire	Page
A. Projet d'Avis	3
B. Exposé des motifs par Mme Dora Bakoyannis, rapporteure	8
1. Introduction	8
1.1. Demande d'adhésion du Kosovo	8
1.2. Procédure d'admission	8
2. Portée du rapport	9
3. Un cadre juridique solide présentant des problèmes de mise en œuvre	10
4. L'arrêt de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du monastère de Visoki Dečani	10
5. L'Association des municipalités à majorité serbe	11
6. Expropriations foncières dans les municipalités à majorité serbe	13
7. La situation dans les municipalités du nord	14
8. Statut d'État et reconnaissances	16
9. Conclusions	17
Annexe 1 – Lettre du 3 mars 2024 du Premier Ministre Albin Kurti, adressée aux membres du Bureau de l'Assemblée parlementaire (en anglais seulement)	19
Annexe 2 – Lettre du 22 mars 2024, adressée par les autorités du Kosovo à Mme Dora Bakoyannis, rapporteure	23
Annexe 3 – Conclusions du rapport des éminents juristes sur la conformité du système juridique du Kosovo avec les normes du conseil de l'Europe	25
Annexe 4 – Programme de la visite d'information au Kosovo de la rapporteure	27

A. Projet d'Avis²

1. Le 12 mai 2022, le Kosovo³ 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 en précisant qu'elle lui était adressée «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 d'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 les domaines de la lutte contre la corruption et du 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 toute une série 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 spécifiques 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.
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.
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 permettra 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 préoccupations 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 multi-ethnique 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 de terres; la

2. Projet d'Avis adopté par la commission le 27 mars 2024.

3. * 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.

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'exécution, 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 l'établissement 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 post-adhésion 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 système;

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, le plus tôt possible;

14.1.5. de prendre toutes les mesures nécessaires 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 KFOR (Force pour le Kosovo) et EULEX (Mission «état de droit» de l'Union européenne au 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 effectivement 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
- 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'Aggression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

16. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée considère que le Kosovo a la capacité et la volonté:
 - 16.1. de respecter les dispositions de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe qui énonce que «tout 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»;
 - 16.2. 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.
17. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres:
 - 17.1. d'inviter le Kosovo à devenir membre du Conseil de l'Europe sous le nom de «Kosovo»;
 - 17.2. d'attribuer au Kosovo trois sièges à l'Assemblée parlementaire.
18. 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 une fracture dans l'unité des États membres du Conseil de l'Europe, sapant ainsi l'esprit du Sommet de Reykjavík. L'Assemblée invite donc le Comité des Ministres à s'assurer:
 - 18.1. 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;
 - 18.2. 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;
 - 18.3. 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.
19. 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.
20. En vue d'assurer le respect des engagements et obligations contractés, l'Assemblée décide, conformément à sa [Résolution 1115 \(1997\)](#), d'ouvrir la procédure de suivi pour le Kosovo à compter de son adhésion au Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs par M^{me} Dora Bakoyannis, rapporteure

1. Introduction

1.1. Demande d'adhésion du Kosovo

1. Le 12 mai 2022, dans une lettre adressée par M^{me} Donika Gërvalla-Schwarz, Vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères et de la Diaspora, le Kosovo⁴ a présenté une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe. Le même jour, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a transmis cette demande à la présidence du Comité des Ministres pour un suivi éventuel par le Comité des Ministres, conformément au Statut du Conseil de l'Europe⁵.

2. Près d'un an plus tard, le 24 avril 2023, lors d'une réunion extraordinaire, les Délégués des Ministres ont pris la décision suivante:

« Rappelant la décision, exprimée lors de la 8^e Session du Comité des Ministres, en mai 1951, de consulter l'Assemblée parlementaire avant de se prononcer sur les demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe conformément aux dispositions du Statut ;

Rappelant l'accord de Bruxelles du 27 février 2023 et l'accord d'Ohrid du 18 mars 2023 et son annexe de mise en œuvre, conclus dans le cadre du dialogue facilité par l'Union européenne et mené par le Haut Représentant, et l'importance pour toutes les parties de les mettre en œuvre rapidement et de bonne foi ;

Décident de transmettre à l'Assemblée parlementaire pour consultation la lettre du 12 mai 2022 adressée à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe (DD(2022)200), sans porter préjudice au futur examen de cette demande d'adhésion au Conseil de l'Europe par le Comité des Ministres».

3. À la suite de cette transmission, le Bureau de l'Assemblée, sur proposition du Président, a chargé le 25 mai 2023 deux éminents juristes, M. Thomas Markert et M^{me} Sia Spiliopoulou Åkermark, de «rédiger à l'attention du Bureau un rapport évaluant la conformité du système juridique du candidat avec les normes du Conseil de l'Europe».

4. Après leur nomination par le Bureau, ces deux éminents juristes ont établi un rapport en se fondant sur leur expertise et sur la visite d'information qu'ils ont effectuée du 24 au 28 septembre 2023. Leur rapport⁶ a été soumis au Bureau lors de sa réunion du 27 novembre 2023, qui l'a déclassifié. Je tiens à les remercier pour leur analyse, qui me fournit, ainsi qu'aux rapporteures pour avis, une base très solide pour mener à bien notre travail politique.

1.2. Procédure d'admission

5. Conformément au [Statut](#) du Conseil de l'Europe,

«Article 3

Tout 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}.

Article 4

Tout 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. Tout État ainsi invité aura la qualité de membre dès qu'un instrument d'adhésion au présent Statut aura été remis en son nom au Secrétaire Général».

4. * Toute référence au Kosovo, 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.

5. Décision CM/Del/Dec(2023)1464 bis/2.4, document [DD\(2022\)200](#). Voir [Doc. 15957](#).

6. [AS/Bur\(2023\)64](#).

6. La procédure d'admission de nouveaux États membres est régie par la Résolution statutaire (51) 30 A, adoptée par le Comité des Ministres le 3 mai 1951, qui se lit comme suit⁷:

«Le Comité des Ministres a décidé qu'avant d'inviter un État à devenir Membre ou Membre associé du Conseil de l'Europe, conformément aux dispositions des articles 4 et 5 du Statut, ou d'inviter un Membre à se retirer, conformément aux dispositions de l'article 8, il consultera d'abord l'Assemblée Consultative, conformément à la pratique actuellement suivie».

7. La préparation des Avis de l'Assemblée relatifs aux demandes d'adhésion est confiée à la commission des questions politiques et de la démocratie pour rapport, d'autres commissions de l'Assemblée étant saisies pour avis sur le rapport principal. En juin 2023, j'ai été désignée rapporteure de la commission des questions politiques et de la démocratie. Par la suite, M^{me} Azadeh Rojhan (Suède, SOC) a été désignée rapporteure pour avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et M^{me} Béatrice Fresko-Rolfo (Monaco, ADLE) a été désignée rapporteure pour avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination.

8. L'Assemblée n'est pas soumise à un calendrier défini pour élaborer son Avis. Dans le passé, ce processus a pris, selon les cas, de quelques mois à plusieurs années. Pour être adopté par l'Assemblée, l'Avis doit recueillir la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est ensuite transmis au Comité des Ministres, accompagné d'une recommandation sur l'opportunité d'inviter ou non le pays candidat à adhérer à l'Organisation et, dans l'affirmative, énonce une liste d'engagements et d'obligations.

9. Il convient de considérer la préparation de l'Avis de l'Assemblée comme un processus politique au cours duquel les rapporteur-es de l'Assemblée entament un dialogue avec les autorités du pays candidat pour préciser les préoccupations, les conditions et les attentes qui seront ensuite reflétées dans la liste des engagements et des obligations à évaluer dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée une fois que, et si, la demande d'adhésion est retenue.

10. L'Avis rendu par l'Assemblée est consultatif, la décision finale concernant toute demande d'adhésion étant prise par le Comité des Ministres. Si la décision est adoptée par le Comité des Ministres réuni au niveau des Délégués des Ministres, un vote pris à l'unanimité est requis ; si la décision est adoptée au niveau ministériel, un vote à la majorité des deux tiers est en principe suffisant. Dans l'histoire du Conseil de l'Europe, les décisions relatives à l'admission de nouveaux membres ont toujours été prises au niveau des Délégués, à l'exception des admissions de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, décidées par consensus au niveau des ministres.

11. Je tiens à remercier les autorités kosovares, ainsi que les représentant-es de la communauté internationale, l'Église orthodoxe serbe, les médias et la société civile, qui m'ont fait part de leur point de vue sur la situation au Kosovo lors de la visite que j'ai effectuée à Pristina et à Mitrovica Nord du 1^{er} au 3 novembre 2023⁸. Je remercie tout particulièrement M. Albin Kurti, Premier ministre du Kosovo, de l'accueil chaleureux qu'il m'a réservé à Pristina et des échanges approfondis que nous avons eus dans le prolongement de cette visite, en décembre 2023. Enfin, je tiens à remercier M. Glauk Konjufca, Président de l'Assemblée du Kosovo, de son intervention devant la commission des questions politiques et de la démocratie à Strasbourg, le 23 janvier 2024, et M. Miroslav Lajčák, Représentant spécial de l'Union européenne pour le dialogue entre Belgrade et Pristina et les autres questions régionales concernant les Balkans occidentaux, de l'entretien qu'il m'a accordé à Bruxelles, le 21 février 2024.

2. Portée du rapport

12. Ayant conscience de la complexité de certaines questions cruciales pour cette demande d'adhésion, je me suis efforcée de rationaliser le contenu de ce rapport afin de ne mettre en exergue que les éléments strictement pertinents et qui n'ont pas encore été traités par d'autres instances. Le rapport des éminents juristes fournit une analyse très détaillée du respect des normes du Conseil de l'Europe par le Kosovo dans les domaines de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit. Sans besoin de les répéter, je souscris aux conclusions et recommandations des éminents juristes⁹. Une analyse complémentaire sera fournie par les deux rapporteures pour avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et de la commission sur l'égalité et la non-discrimination.

7. Résolution (51) 30 A (3 mai 1951) — Admission de nouveaux Membres.

8. Voir le programme de la visite figurant à l'annexe IV.

9. Voir annexe III.

3. Un cadre juridique solide présentant des problèmes de mise en œuvre

13. Comme l'ont souligné les éminents juristes, l'élaboration du cadre juridique du Kosovo a été fortement influencée par la communauté internationale, ce qui a contribué à sa conformité générale aux normes internationales.

14. La Constitution du Kosovo est un instrument juridique très avancé, qui intègre les principales dispositions du Plan Ahtisaari et a bénéficié de l'expertise juridique fournie par le Conseil de l'Europe par l'intermédiaire de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). En vertu de l'article 22 de la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5) et ses protocoles, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n°157) et certains instruments de l'ONU relatifs aux droits humains sont directement applicables au Kosovo. Aux termes d'un amendement constitutionnel datant de 2020, 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) a été ajoutée à cette liste. En cas de conflit, la Constitution reconnaît la prééminence de ces instruments sur le droit national. De plus, l'article 53 de la Constitution dispose que «les droits humains et les libertés fondamentales garantis par la présente Constitution seront interprétés conformément aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme».

15. Bien que le cadre juridique du Kosovo soit globalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe, sa mise en œuvre pose certains problèmes. Je tiens à rappeler dès à présent qu'il s'agit, selon les éminents juristes, «en partie de problèmes [de mise en œuvre] similaires à ceux rencontrés dans d'autres pays de la région, et en partie de problèmes liés à la situation spécifique du Kosovo et aux tensions entre la majorité et la communauté serbe du Kosovo», couplés aux tensions entre le Kosovo et la Serbie. Ces tensions, qui ne concernent pas uniquement la situation des droits humains et des droits des minorités, ont également une incidence sur le fonctionnement des institutions démocratiques et du système judiciaire.

4. L'arrêt de la Cour constitutionnelle dans l'affaire du monastère de Visoki Dečani

16. L'exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans le litige foncier relatif au monastère de Visoki Dečani, dans la municipalité de Dečan/Dečane¹⁰, est devenue un élément central de l'examen de la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe. Cet arrêt, qui remonte à 2016, reconnaît l'Église orthodoxe serbe comme le propriétaire légal de 24 hectares de terrain. Non seulement cet arrêt n'a pas été appliqué par les gouvernements qui se sont succédé depuis huit ans, mais il fait aussi l'objet de vives critiques de la part de personnalités politiques de premier plan, portant ainsi atteinte au rôle de la Cour constitutionnelle, qui est garante de la Constitution.

17. Lors de ma visite à Pristina, différentes explications m'ont été données pour justifier la non-exécution de l'arrêt, allant des conséquences considérables qu'il aurait s'il devait établir un précédent, au fait qu'il reviendrait à légitimer des décisions abusives prises par le régime de Slobodan Milošević.

18. J'ai abordé le sujet avec le Premier ministre et la Présidente du Kosovo, ainsi qu'avec le Père Sava, qui est l'abbé du monastère de Visoki Dečani. J'ai clairement fait savoir que l'arrêt constituait un élément majeur de l'État de droit et qu'il devait être exécuté, comme le demande unanimement la communauté internationale. Le monastère est un trésor qui appartient à toutes les communautés du Kosovo. Il doit être rétabli dans ses droits, protégé, respecté et ouvert à tous.

19. Après la visite, à la suite d'un appel téléphonique avec le Premier ministre Kurti, j'ai été informée par écrit par le vice-ministre des Affaires étrangères, en sa qualité de président du Groupe de coordination, que la question faisait toujours l'objet d'un recours devant les tribunaux du Kosovo. Lorsqu'il s'est adressé à la commission le 23 janvier 2024, le Président Konjufca a confirmé ce point, déclarant que «la municipalité de Dečan/Dečane a engagé une procédure devant le tribunal de première instance de Pristina en 2021, faisant valoir que le dossier relatif aux terrains contestés était incomplet, car le monastère de Dečani n'avait jamais communiqué aux institutions locales le titre foncier et d'autres documents connexes et que les décisions de justice rendues antérieurement n'avaient pas délimité la superficie exacte du terrain faisant l'objet du litige». Il a ajouté que «l'intervention du gouvernement dans cette affaire en instance constituerait une ingérence dans le processus judiciaire».

10. Arrêt du 20 mai 2016 dans l'affaire n° KI 132/15.

20. À la suite de l'explication écrite du vice-ministre des Affaires étrangères du Kosovo et de la déclaration orale du président de l'Assemblée du Kosovo, j'ai consulté plusieurs juristes, qui ont confirmé la validité et l'applicabilité de la décision rendue en 2016 par la Cour constitutionnelle. Ils ont insisté sur le fait que la décision revêt l'autorité de la chose jugée, ce qui signifie qu'elle est définitive et contraignante et que toute tentative de réexamen de cette décision entraînerait un climat général d'insécurité juridique, réduisant la confiance du public dans le système judiciaire et, par conséquent, dans l'État de droit.

21. Lors de la réunion de la commission des questions politiques et de la démocratie du 5 mars 2024, j'ai présenté une note d'information dans laquelle je rappelais que la Cour constitutionnelle avait rendu, le 22 septembre 2021, une décision de non-exécution de son arrêt dans l'affaire du monastère de Visoki Dečani. La Cour constitutionnelle a ensuite informé le procureur d'État de cette nouvelle décision, ce dernier ayant la responsabilité de prendre les mesures nécessaires prévues par le Code pénal.

22. Par la décision de la Cour constitutionnelle jugeant la requête recevable, le monastère de Visoki Dečani a été reconnu en sa qualité de requérant et le père Sava comme la personne habilitée à agir en son nom. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle a clairement expliqué la raison pour laquelle la requête du monastère a été jugée recevable. Dans ses motivations, elle a non seulement renvoyé à ses pratiques antérieures dans des affaires comparables, mais elle a également expliqué pourquoi le critère qui impose d'avoir épuisé tous les recours juridiques avant de saisir la Cour constitutionnelle avait été satisfait.

23. La décision de reconnaître la propriété du monastère sur les parcelles contestées se fondait sur un accord de règlement entre la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et le monastère et avait été reconnue par la Chambre spéciale de la Cour suprême. L'acceptation de ce règlement par la MINUK et par la Chambre spéciale valait de fait reconnaissance que l'accord de donation de la République de Serbie au monastère n'était pas discriminatoire. En conséquence, afin de respecter le cadre juridique et le principe de l'État de droit, l'agence cadastrale du Kosovo aurait dû exécuter la décision et enregistrer le bien au nom du monastère.

24. S'il est vrai que ni le Président ni le Premier ministre ne peuvent intervenir dans les procédures judiciaires, les institutions sont responsables de l'application des décisions des tribunaux. Dans ce cas précis, le ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Infrastructures était responsable de la poursuite de l'enregistrement des parcelles dans les registres cadastraux. Dans les faits, si l'agence cadastrale du Kosovo est l'autorité centrale chargée de la bonne tenue de la base de données cadastrales, des registres fonciers, de la cartographie et du système d'information géographique, elle est officiellement placée sous l'autorité de ce ministère.

25. Dans la note d'information que j'ai présentée à la commission des questions politiques et de la démocratie le 5 mars 2024, j'ai indiqué clairement que la non-exécution d'une décision dont l'autorité de chose jugée est reconnue par la Cour constitutionnelle devait être considérée comme un choix politique et constituait un manquement majeur des institutions kosovares au respect du principe de l'État de droit.

26. Je me félicite donc d'avoir été informée, le 14 mars 2024, par la ministre des Affaires étrangères et de la Diaspora que l'arrêt de la Cour constitutionnelle a été mis en œuvre et que les 24 hectares de terrain concernés ont été enregistrés au nom du monastère. C'est un signe majeur de la part des autorités du Kosovo, qui montrent ainsi qu'elles sont prêtes à prendre, avec courage, des décisions difficiles pour se conformer à l'État de droit. Il témoigne aussi de l'importance qu'elles attachent à leur adhésion au Conseil de l'Europe.

5. L'Association des municipalités à majorité serbe

27. Il est évident que la création d'une association intercommunale n'est pas imposée par les normes du Conseil de l'Europe. Dans le cas du Kosovo, cependant, l'établissement de l'Association des municipalités à majorité serbe est une étape indispensable vers la normalisation des relations entre Pristina et Belgrade. Il s'agit d'une obligation internationale et d'un moyen de renforcer la participation démocratique des Serbes du Kosovo et d'assurer la protection de leurs droits. Il va sans dire que l'établissement de cette association contribuerait de manière très importante à tracer une voie européenne pour le Kosovo.

28. Selon le premier accord sur les principes régissant la normalisation des relations conclu en 2013 entre le Kosovo et la Serbie dans le cadre du dialogue facilité par l'Union européenne, «il y aura une Association/Communauté des municipalités à majorité serbe du Kosovo. Conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale et au droit kosovar, cette Association/Communauté aura une vision globale des domaines

du développement économique, de l'éducation, de la santé, de la planification urbaine et rurale». Cet accord, signé par les Premiers ministres du Kosovo et de la Serbie, a été ratifié le 27 juin 2013 par l'Assemblée du Kosovo avec rang d'accord international.

29. Un document intitulé «Association/Communauté des municipalités à majorité serbe du Kosovo — principes généraux/éléments principaux» a été élaboré en 2015 pour mettre en œuvre l'accord de 2013. La Présidente du Kosovo de l'époque a saisi la Cour constitutionnelle pour lui demander d'examiner la constitutionnalité de ce document, laquelle a conclu qu'il soulevait des problèmes de constitutionnalité.

30. La principale préoccupation de la Cour portait sur l'ambiguïté de l'expression «aura une vision globale» («*exercise full overview*», dans la version anglaise), comprise dans le sens que l'Association aurait des pouvoirs exécutifs, alors que la Constitution ne prévoit que deux niveaux de gouvernance, à savoir l'échelon central et l'échelon local. Par ailleurs, la Cour a noté que les principes relatifs à la structure organisationnelle de l'Association/Communauté soulevaient des inquiétudes quant au respect de la diversité des communautés résidant dans les municipalités participantes et au reflet de cette diversité dans le personnel et les structures de l'Association/Communauté, comme l'exige la Constitution. La Cour a estimé que l'Association/Communauté ne pouvait être investie à elle seule d'une autorité pleine et exclusive pour promouvoir les intérêts de la communauté serbe du Kosovo dans ses relations avec les autorités centrales.

31. Des responsables politiques kosovars se sont prévalus abusivement de la position de la Cour constitutionnelle pour faire valoir que la création d'une Association des municipalités à majorité serbe était en soi inconstitutionnelle. Néanmoins, la Cour constitutionnelle avait expressément déclaré que «l'Association/Communauté des municipalités à majorité serbe devait être établie conformément au Premier accord, ratifié par l'Assemblée de la République du Kosovo et promulgué par la Présidente de la République du Kosovo».

32. L'absence de progrès dans la mise en place d'une Association des municipalités à majorité serbe a été une source majeure de mécontentement et de défiance au sein de la communauté serbe du Kosovo, en particulier dans le nord, et a suscité des tensions entre Pristina et Belgrade.

33. Le 27 février 2023, le dialogue facilité par l'Union européenne a conduit à un résultat majeur: l'Accord sur la voie de la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie¹¹, accompagné d'une annexe relative à sa mise en œuvre¹², négocié à Ohrid le 18 mars 2023.

34. D'après l'article 4 de l'Accord de Bruxelles conclu en 2023, les parties partent du principe qu'aucune d'entre elles ne peut représenter l'autre dans la sphère internationale ou agir en son nom et que la Serbie ne s'opposera pas à l'adhésion du Kosovo à une organisation internationale. Aux termes de l'article 7, les deux parties s'engagent à mettre en place des arrangements et des garanties spécifiques, conformément aux instruments pertinents du Conseil de l'Europe et en s'appuyant sur les expériences européennes existantes, afin d'assurer un niveau approprié d'autogestion à la communauté serbe du Kosovo et la possibilité de fournir des services dans des domaines spécifiques, y compris la possibilité d'un soutien financier de la part de la Serbie et d'une voie de communication directe de la communauté serbe avec le Gouvernement du Kosovo. Les parties officialiseront le statut de l'Église orthodoxe serbe du Kosovo et assureront un niveau élevé de protection aux sites du patrimoine religieux et culturel serbe, conformément aux modèles européens existants.

35. On ne saurait trop insister sur l'importance de l'Accord de Bruxelles et de l'Annexe d'Ohrid de 2023. Il convient de rappeler que le Comité des Ministres, dans sa décision de transmettre à l'Assemblée la demande d'adhésion du Kosovo, fait expressément référence à ces accords et au dialogue facilité par l'Union européenne. C'est la première fois dans l'histoire de l'Organisation qu'un lien direct est établi, dans le cadre de l'examen d'une demande d'adhésion, avec un processus politique facilité par une autre organisation internationale.

36. Le séquençage des modalités de mise en œuvre de l'Accord et de son Annexe s'est heurté à une impasse. Tandis que Belgrade insistait sur le fait que les mesures concrètes visant à établir l'Association/la Communauté devaient être prioritaires, Pristina soutenait qu'aucun article de l'Accord ne pouvait être une condition préalable à la mise en œuvre d'autres articles et que chacun d'entre eux devait être traité «de manière indépendante». Alors que l'Union européenne annonçait l'adoption de l'Annexe d'Ohrid, le Président de la Serbie, Aleksandar Vučić, démentait publiquement avoir donné son consentement.

11. Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, EEAS ([europa.eu](https://eeas.europa.eu)).

12. Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia, EEAS ([europa.eu](https://eeas.europa.eu)).

37. Dans leur rapport, les éminents juristes ont décrit la situation exposée ci-dessus et ont formulé des commentaires à ce sujet. Toutefois, depuis leur visite au Kosovo, un fait nouveau est intervenu. En octobre 2023, Miroslav Lajčák, le représentant spécial de l'Union européenne pour le dialogue entre Belgrade et Pristina et les autres questions régionales concernant les Balkans occidentaux, a présenté un nouveau projet de statut pour l'établissement de l'Association des municipalités à majorité serbe. Lors de mon entretien avec le Premier ministre Kurti à Pristina, ce dernier a confirmé l'annonce qui avait été faite dans les médias, à savoir qu'il était disposé à le signer.

38. Je l'ai fortement encouragé à le faire et j'ai fait valoir qu'il pouvait le faire sans délai et sans conditions préalables, sachant que l'établissement de l'Association vise, avant tout, à assurer une meilleure participation démocratique des citoyen·nes kosovars. De plus, lors de mes réunions avec les représentants des différents partis représentés à l'Assemblée du Kosovo, j'ai souligné que ce serait un signe de maturité politique de la part de toutes les forces politiques de soutenir la création de l'Association et de privilégier les intérêts du Kosovo plutôt que d'essayer de servir leurs intérêts politiques personnels.

39. Lors de ma rencontre le 21 février 2024, à Bruxelles, avec M. Miroslav Lajčák, j'ai été informée qu'aucun progrès sur la voie de la création de l'association n'avait été réalisé et que le dialogue avait été essentiellement suspendu. Je le déplore et je pense que l'établissement de l'Association devrait occuper une place importante dans le cadre de l'examen futur par le Comité des Ministres de la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe.

6. Expropriations foncières dans les municipalités à majorité serbe

40. Les expropriations constituent une question importante au regard de l'État de droit. Cette question a également de vastes répercussions politiques, qui sont encore plus marquées dans le contexte spécifique du Kosovo.

41. Depuis 2022, dans les municipalités à majorité serbe de Leposavić et Zubin Potok, les autorités du Kosovo ont engagé des procédures d'expropriation foncière pour 118 parcelles. Les représentants de la communauté internationale, notamment l'Union européenne, EULEX (Mission «état de droit» de l'Union européenne au Kosovo), l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et les États-Unis, ont exprimé leur profonde inquiétude face à ces décisions, faisant valoir que la procédure suivie n'était pas conforme aux propres lois et règlements du Kosovo¹³.

42. Entre autres problèmes, les décisions ne précisent pas, comme l'exige l'article 44 de la Constitution et le Plan Ahtisaari, le but ou l'intérêt public rendant ces expropriations nécessaires. Cette façon de procéder n'est pas compatible avec l'État de droit et ne fait qu'ébranler davantage la confiance entre la communauté serbe et les institutions du Kosovo. Les autorités devraient s'abstenir de toute expropriation qui ne serait pas pleinement conforme à la Constitution et au système juridique du Kosovo, tout en redoublant d'efforts pour communiquer aux parties directement concernées ainsi qu'au grand public les motifs des expropriations, compte tenu en particulier de l'aggravation actuelle de la situation sécuritaire dans les municipalités du nord. Il convient de noter que l'annulation par un tribunal, en janvier 2024, de la décision d'expropriation au motif que le gouvernement n'avait pas suffisamment motivé la nécessité de l'opération et n'en avait pas expliqué l'utilité publique, a corroboré le bien-fondé des critiques formulées par la communauté internationale¹⁴.

43. Lors de ma visite au Kosovo, j'ai également fait part de mes préoccupations au sujet d'un nouveau projet de loi proposé par le gouvernement concernant l'expropriation de biens immeubles. Ce projet de loi fait abstraction de la disposition énoncée à l'article 3.1 de la loi actuellement en vigueur¹⁵, selon laquelle les biens meubles et immeubles et autres avoirs de l'Église orthodoxe serbe sont inviolables et ne peuvent être soumis à expropriation. Cette disposition découle directement du plan Ahtisaari, à savoir l'article 1.4 de l'annexe V, qui dispose que le Kosovo garantit l'inviolabilité des biens meubles et immeubles et autres avoirs de l'Église orthodoxe serbe, qui ne peuvent faire l'objet d'expropriations.

44. Comme l'ont également fait remarquer d'autres acteurs internationaux, cette omission est susceptible de créer une confusion juridique, de donner lieu à des interprétations contradictoires du cadre juridique du Kosovo dans un domaine particulièrement sensible, et d'accroître les risques de différends juridiques.

13. [Statement on Government's decision the expropriation of land for public interest in the municipalities of Leposavić/ Leposaviq and Zubin Potok, EEAS \(europa.eu\)](#).

14. [Decision on land expropriation in the north annulled; «Nenezić: After the judgment becomes final, we'll send a request to remove the bases»](#), KoSSev.

15. Loi n° 03/L-139, telle qu'amendée par la loi n° 03/L-205 et la loi n° 04/L-115.

45. Il est primordial que les autorités kosovares assurent le respect scrupuleux du Plan Ahtisaari en ce qui concerne la protection des droits des communautés non majoritaires, y compris en matière d'expropriation. Par conséquent, je lance un appel pressant pour que toute nouvelle législation dans ce domaine soit en parfaite adéquation avec le Plan Ahtisaari et évite l'incertitude juridique. Pour ce qui est du projet de loi en préparation, une disposition mentionnant expressément la protection des biens de l'Église orthodoxe serbe contre les expropriations devrait y être ajoutée.

7. La situation dans les municipalités du nord

46. Ces derniers mois, la situation dans les municipalités du nord, région actuellement administrée par des maires albanais du Kosovo qui ne jouissent pas de la légitimité populaire, et où les Serbes du Kosovo représentent environ 96 % de la population, a suscité de graves inquiétudes. Les services d'éducation et de santé y sont assurés par les structures financées par Belgrade. La population dépend des salaires et des allocations versés par le budget de l'État serbe. L'économie est basée sur le dinar. Les drapeaux et autres symboles de l'État serbe sont exhibés dans les lieux publics et la frontière, poreuse, permet le passage, rarement contrôlé, des personnes et des biens entre le Kosovo et la Serbie.

47. L'intégration des Serbes du Kosovo dans les institutions kosovares du nord est l'un des principaux résultats du dialogue facilité par l'Union européenne. L'Accord de Bruxelles de 2013 prévoyait l'intégration des municipalités du nord du Kosovo dans le cadre juridique du Kosovo, ainsi que l'intégration des Serbes du Kosovo dans les effectifs de l'institution judiciaire et de la police du Kosovo, y compris à des postes de direction.

48. Ce processus, qui bénéficie du soutien de la communauté internationale, a dans l'ensemble porté ses fruits. Cependant, des événements récents ont révélé la fragilité des progrès accomplis et la nécessité de redoubler d'efforts pour préserver les acquis.

49. Malheureusement, depuis qu'il a présenté sa demande d'adhésion au Conseil de l'Europe, le Kosovo a connu à plusieurs reprises des flambées de tensions. Je ne décrirai pas tous les incidents qui se sont produits et dont beaucoup ont fait des victimes. Toutefois, aux fins du présent Avis, il me paraît important de mentionner certains événements significatifs, qui montrent l'ampleur des problèmes.

50. Le 29 juin 2022, le Gouvernement du Kosovo annonçait que les plaques d'immatriculation serbes ne seraient plus autorisées et que l'utilisation de plaques d'immatriculation kosovares deviendrait obligatoire. L'Union européenne a fait part de son inquiétude face à cette annonce, estimant qu'il s'agissait d'une mesure visant à régler unilatéralement un différend bilatéral déjà ancien. Malgré le report ultérieur de son entrée en vigueur, cette décision a donné lieu à des manifestations violentes, à des actes de provocation et au blocage de routes par les Serbes du Kosovo dans le nord, sur fond de recrudescence de discours incendiaires de la part de Pristina et de Belgrade. Les autorités kosovares ont déployé des forces de police spéciales dans le nord, tandis que la Serbie a mis en état d'alerte ses militaires postés à la frontière avec le Kosovo.

51. Les forces de police spéciales sont presque exclusivement composées de policiers albanais, qui parlent seulement l'albanais. De ce fait, et en raison de leur attitude et leur équipement, ils sont jugés intimidants par la population du nord, ce qui contribue à aggraver encore les tensions.

52. Dans un contexte marqué par des manifestations incessantes, en novembre 2022, les représentant-es de Srpska Lista (Liste serbe) ont collectivement démissionné de leurs fonctions dans les institutions kosovares – gouvernement central, Assemblée du Kosovo –, de même que les maires et conseillers municipaux dans le nord du pays. De plus, les Serbes du Kosovo des municipalités du nord ont abandonné leurs fonctions dans la police, la justice et le ministère public. Les diverses tentatives de recrutement de nouveaux policiers dans les rangs de la communauté serbe du Kosovo ou de transfert de policiers serbes du sud du Kosovo ont échoué en raison des pressions et des intimidations exercées par Belgrade ou par leur propre communauté sur les personnes concernées.

53. Un nouveau problème s'est posé avec le report, pour des raisons de sécurité, des élections visant à reconstituer les collectivités locales. Le scrutin a finalement eu lieu le 23 avril 2023, mais Srpska Lista et Belgrade ont appelé la population à le boycotter. Le taux de participation très faible (3,47 % des électeurs) a conduit à l'élection de quatre maires albanais du Kosovo. Ces derniers ont dû être protégés des manifestants et escortés jusque dans les bâtiments municipaux. Des dizaines de personnes, dont des membres de la KFOR, ont été blessées lors de ces mouvements de protestation.

54. En l'absence d'action déterminée visant à apaiser la situation, le Conseil de l'Union européenne a imposé, le 1^{er} juillet 2023, des mesures restrictives à l'encontre du Kosovo, qui ont également une incidence sur les visites de haut niveau et le soutien financier accordé. Ces mesures sont temporaires et totalement réversibles, en fonction des initiatives qui seront prises pour désamorcer les tensions dans le nord du Kosovo. D'après l'Union européenne, le Kosovo a avancé dans la bonne direction, mais il reste encore beaucoup à faire. Au moment de la rédaction du présent rapport, les mesures restrictives étaient toujours appliquées.

55. Le manque de légitimité de ces élections était manifeste dès le départ, tout comme la nécessité de rétablir au plus vite les conditions permettant le retour des Serbes du Kosovo au sein de l'administration locale, de la police et du système judiciaire dans le nord du Kosovo. L'impasse a toutefois perduré plusieurs mois, entre le refus des maires élus de démissionner et la collecte, sans grande conviction, de signatures demandant leur révocation. Finalement, la collecte de signature ayant abouti, de nouvelles élections ont été convoquées pour le 21 avril 2024. Cela étant, les résultats de ce nouveau scrutin ne seront légitimes que si la population serbe du Kosovo y participe, sans ingérence ni crainte d'intimidation. Il conviendrait que l'Assemblée et le Conseil de l'Europe suivent attentivement la situation.

56. Le 24 septembre 2023, un incident de sécurité d'une gravité sans précédent s'est produit à Banjska et s'est soldé par la mort d'un policier kosovar et de trois hommes armés serbes. Comme l'ont fait remarquer les éminents juristes arrivés au Kosovo ce jour-là, «le niveau d'organisation de cette attaque et l'ampleur des ressources mobilisées, révélée notamment par la découverte d'armes lourdes et d'une grande quantité de munitions, ainsi que les liens directs présumés entre certains des assaillants et les autorités de Belgrade, ont confirmé la recrudescence des tensions et des menaces pour la sécurité».

57. L'Assemblée a tenu un débat d'actualité sur «La situation dans le nord du Kosovo à la suite de l'attaque récente et la nécessité d'une désescalade» lors de la partie de session d'octobre 2023 et le Parlement européen a adopté une résolution sur l'évolution récente du dialogue Serbie-Kosovo, notamment la situation des municipalités du nord du Kosovo¹⁶. À la suite d'une proposition de résolution sur la «Réaction aux attaques violentes dans le nord du Kosovo»¹⁷ déposée par M. Knut Abraham (Allemagne, PPE/DC) et d'autres membres de l'Assemblée, la commission des questions politiques et de la démocratie a demandé au Bureau de l'Assemblée, en janvier 2024, que la proposition lui soit renvoyée pour rapport.

58. Lors de ma visite à Mitrovica-nord, j'ai eu l'occasion de rencontrer des représentant-es de la société civile, les quatre anciens maires des municipalités du nord qui avaient démissionné en avril 2022, ainsi que le leader nouvellement élu de Srpska Lista, M. Zlatan Elek. Ils ont décrit une situation marquée par des tensions accrues, un recours excessif à la force par la police, des obstacles à un accès effectif à la justice, ainsi que des ingérences dans un certain nombre de droits – du droit à la santé au droit à l'éducation. Leur description de la situation est à l'opposé de celle présentée par les autorités. Ils dénoncent ce qu'ils qualifient d'effort délibéré des autorités de Pristina pour chasser les Serbes du Kosovo hors du Kosovo.

59. J'ai été frappée par le refus des représentant-es de Srpska Lista de condamner les auteurs de l'attaque et par leur rejet de l'entière responsabilité de la détérioration de la situation sur les autorités de Pristina.

60. La situation sécuritaire qui règne dans le nord du Kosovo après l'attaque du 24 septembre 2023 justifie la présence de forces de police spéciales kosovares dans la région pour y mener des opérations spéciales. Néanmoins, de nombreux témoignages et rapports, dont les rapports de la MINUK au Conseil de sécurité des Nations Unies, dénoncent le recours abusif à ces forces spéciales dans le nord pour effectuer des tâches de police ordinaires, y compris avant les événements du 24 septembre.

61. Je tiens à rappeler que les autorités kosovares s'accordaient à dire, lors d'une réunion avec le représentant spécial de l'Union européenne, M. Miroslav Lajčák, à Bratislava, en juillet 2023, que la présence de forces de police spéciales dans le nord devrait se limiter à des situations exceptionnelles et faire suite à une évaluation conjointe des menaces potentielles avec la KFOR et EULEX. Ces conditions ne sont toutefois pas systématiquement respectées.

62. La dernière source de tensions remonte à février 2024, avec l'entrée en vigueur d'une réglementation adoptée par la Banque centrale du Kosovo visant à empêcher les banques et autres établissements financiers du nord d'utiliser des devises autres que l'euro dans le cadre des transactions en espèces. Étant

16. Textes adoptés — Évolution récente du dialogue Serbie-Kosovo, notamment la situation dans les municipalités du nord du Kosovo — Jeudi 19 octobre 2023 — Strasbourg (europa.eu).

17. Doc. 15845.

donné que le Gouvernement serbe soutient financièrement des établissements de santé et d'éducation essentiels dans le nord du Kosovo, cette réglementation est perçue comme un acte hostile à la survie de la communauté serbe dans la région.

63. Cette question a été au cœur d'un débat d'urgence au Conseil de sécurité de l'ONU, tenu à la demande de la Serbie, en présence de son Président, Aleksandar Vučić, et du Premier ministre du Kosovo, Albin Kurti. Dans son intervention devant le Conseil de sécurité, Caroline Ziadeh, Représentante spéciale du Secrétaire général et Cheffe de la MINUK, a déclaré que cette nouvelle réglementation toucherait des dizaines de milliers de Serbes du Kosovo vivant dans quatre municipalités du nord, et plus largement l'économie, qui dépend de leur pouvoir d'achat. Elle a ajouté que peu d'explications avaient été fournies au public. Or, depuis 1999, le dinar serbe est de fait la principale monnaie pour les transactions en espèces et commerciales réalisées dans les zones à majorité serbe du Kosovo. Quels que soient le camp qui les adopte et les justifications avancées, et en l'absence de communications publiques sans ambiguïté, de telles actions exacerbent, comme on pouvait s'y attendre, un climat d'insécurité et de méfiance, a-t-elle déploré, ajoutant que les actions unilatérales sont très préoccupantes¹⁸.

64. Si l'application de cette décision a été reportée en raison des pressions internationales, je suis préoccupée par la manière dont elle a été prise, sans que des mesures transitoires aient été envisagées pour en limiter l'impact sur la population. Alors qu'il n'est pas facile d'apaiser les tensions, des décisions de cette nature ont l'effet inverse.

8. Statut d'État et reconnaissances

65. Depuis qu'il a déclaré son indépendance, le Kosovo a fait de la reconnaissance de son statut d'État et de son engagement dans la coopération multilatérale une priorité de sa politique étrangère. Le programme du gouvernement actuel précise que «la République du Kosovo renforcera sa subjectivité internationale». Ce principe s'applique aux efforts déployés pour obtenir sa reconnaissance et établir des relations diplomatiques mutuelles, à l'adhésion à des organisations internationales, à la coopération économique, aux échanges culturels, ainsi qu'à tout le spectre de la coopération bilatérale et multilatérale¹⁹.

66. Les États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas de position commune concernant le statut d'État du candidat. Alors que 34 d'entre eux ont reconnu le Kosovo comme un État souverain et indépendant, ce n'est pas le cas des 12 autres. La Serbie considère que le «Kosovo-et-Métochie» fait partie intégrante de son territoire, ce qui est d'ailleurs inscrit dans le préambule de sa Constitution.

67. Les éminents juristes se sont limités à l'évaluation de la conformité du système juridique du Kosovo avec les normes du Conseil de l'Europe et n'ont pas examiné la question de savoir si le Kosovo satisfait aux conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe en vertu de son Statut, qui, à l'article 4, fait référence à tout «État européen». De leur point de vue, l'évaluation du statut d'État relève d'une décision politique. Ils ont cependant précisé que la présence internationale au Kosovo n'a pas de pouvoirs exécutifs, que les autorités kosovares exercent leur juridiction sur le territoire et la population du Kosovo, et que ce dernier entretient des relations internationales.

68. Sans la citer expressément, les éminents juristes se sont référés à la Convention de Montevideo de 1933 sur les droits et les devoirs des États, qui, selon la pratique et la doctrine des États, codifie le droit international coutumier, et ont implicitement déclaré que le Kosovo remplissait les critères pertinents. Par ailleurs, ils ont rappelé que la Cour internationale de Justice a conclu, dans son avis consultatif, que la déclaration d'indépendance du Kosovo n'était pas contraire au droit international et n'avait pas violé la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

69. La reconnaissance est une prérogative des États. Par conséquent, il incombera à chaque État membre d'apprécier en dernier ressort si le Kosovo est «un État européen» aux fins du Statut du Conseil de l'Europe au moment de voter sur la demande d'adhésion du Kosovo. En vertu de la réglementation interne du Conseil de l'Europe, cette décision ne requiert pas un vote à l'unanimité et peut être prise à la majorité des deux tiers de ses membres.

18. [Security Council debates Kosovo's new rules on Serbian currency | UN News.](#)

19. Programme du gouvernement, 2021-2025, paragraphe 2.17.2.

9. Conclusions

70. Il convient de reconnaître les progrès accomplis par le Kosovo dans les domaines de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit. Son système juridique est globalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe et l'adhésion à l'Organisation aiderait le Kosovo à combler l'écart entre la législation et sa mise en œuvre en garantissant une surveillance et une influence accrues du Conseil de l'Europe sur les développements internes. Surtout, elle donnerait à toutes les personnes relevant de la juridiction du Kosovo, quelle que soit leur nationalité ou leur communauté, l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui garantirait la protection de leurs droits par la plus haute institution judiciaire européenne. L'adhésion au Conseil de l'Europe marquerait aussi une étape importante dans la poursuite du processus d'intégration européenne du Kosovo.

71. L'aspiration du Kosovo à devenir membre du Conseil de l'Europe devrait rencontrer une réponse positive. Accueillir le Kosovo dans la famille du Conseil de l'Europe ne serait cependant pas l'aboutissement, mais le début d'un processus. J'espère que le Kosovo, fort du climat de confiance qui a été établi au cours de nombreuses années de coopération et renforcé par notre dialogue dans le contexte de sa demande d'adhésion, mettra à profit cette adhésion pour consolider sa démocratie et sa culture démocratique, gagner la confiance et l'allégeance de toutes les communautés, et devenir un agent de stabilité dans la région.

72. Dans le dialogue continu entre le Conseil de l'Europe et le Kosovo, certaines questions se démarquent par leur importance. En premier lieu, si l'Assemblée se félicite du fait que l'exécution longtemps attendue de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Kosovo de 2016 dans l'affaire du monastère de Visoki Dečani ait été décidée par le gouvernement actuel, il conviendrait qu'elle continue de suivre cette affaire et qu'elle recommande que le Comité des Ministres en fasse de même.

73. L'Assemblée devrait aussi attendre des autorités du Kosovo des progrès tangibles et substantiels en ce qui concerne l'Association des municipalités à majorité serbe, afin qu'elle soit établie aussi rapidement que possible.

74. De plus, l'Assemblée devrait exiger des autorités du Kosovo que les expropriations soient menées dans le respect le plus strict de la loi et que toute future législation dans ce domaine soit pleinement conforme au plan Ahtisaari, y compris en ce qui concerne la protection des biens de l'Église orthodoxe serbe.

75. Dans une lettre datée du 3 mars 2024, qu'il m'a adressée, le Premier ministre Albin Kurti s'engage à ce que le Kosovo signe et ratifie plusieurs traités du Conseil de l'Europe lors de son adhésion et à la suite de celle-ci. Ces engagements figurent dans le projet d'Avis joint au présent exposé des motifs.

76. En outre, dans une lettre datée du 22 mars 2024 et signée par le Premier ministre, la Présidente, et le Président de l'Assemblée du Kosovo, les autorités ont souscrit à un nombre d'engagements, parmi lesquels:

- prendre toutes les mesures pour apaiser les tensions dans le nord du Kosovo et s'abstenir de prendre des décisions unilatérales susceptibles de conduire à une nouvelle détérioration de la situation sécuritaire ;
- prendre d'urgence des mesures pour favoriser la réintégration des Serbes du Kosovo dans les forces de police, l'appareil judiciaire et le ministère public dans le nord du Kosovo ;
- s'abstenir de recourir aux forces de police spéciales dans le nord du Kosovo pour les tâches de police ordinaires, veiller à ce que ces forces ne soient déployées qu'en cas de nécessité et intensifier leur coopération avec la KFOR et EULEX ;
- assurer la mise en œuvre effective du cadre juridique pour la protection des minorités nationales ;
- allouer des ressources suffisantes pour la mise en œuvre effective de la législation relative à l'utilisation des langues ;
- encourager l'enseignement des langues non majoritaires dans les établissements scolaires ;
- renforcer les mesures visant à soutenir l'intégration socio-économique et la participation politique des personnes appartenant aux communautés non majoritaires ;
- prendre des mesures visibles et constructives pour promouvoir la réconciliation entre les communautés du Kosovo ;
- continuer à s'engager dans le dialogue facilité par l'Union européenne et honorer les engagements et obligations acceptés sous son égide ;
- déployer de réels efforts dans le cadre du processus de normalisation des relations avec la Serbie ;

- s'engager à régler pacifiquement les différends internationaux et à promouvoir des relations de bon voisinage dans la région.

77. Après l'adhésion, le respect des engagements et obligations énumérés ci-dessus devrait être contrôlé par l'Assemblée dans le cadre de sa procédure de suivi.

78. L'Assemblée, si elle soutient l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, devrait appeler le Comité des Ministres à prendre en considération les circonstances particulières relatives à cette demande afin que l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe soit non seulement bénéfique pour le Kosovo et ses citoyen·nes, mais qu'elle soit aussi un facteur de stabilité, de sécurité démocratique et de paix en Europe.

79. Pour la première fois dans l'histoire du Conseil de l'Europe, tous ses États membres ne considèrent pas que le candidat soit un État. Si l'unanimité n'est pas requise pour l'adhésion d'un nouveau membre, l'admission d'un nouveau membre à la suite d'un vote serait sans précédent. La diplomatie, le dialogue et le compromis sont nécessaires pour s'assurer que l'adhésion du Kosovo ne vienne pas fracturer l'unité des États membres du Conseil de l'Europe, ce qui irait à l'encontre de l'esprit du Sommet de Reykjavík.

80. Les sauvegardes nécessaires devraient être prévues dans la décision du Comité des Ministres pour s'assurer que l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe se fasse sans préjudice de la position de différents États membres au sujet du statut d'État du Kosovo au-delà du cadre institutionnel de l'Organisation, notamment dans leurs relations bilatérales. En même temps, tous les États membres, y compris ceux qui pourraient voter contre, devraient respecter la décision prise par le Comité des Ministres et coopérer sincèrement et effectivement à la réalisation des buts du Conseil de l'Europe en veillant au bon fonctionnement de ses institutions, organes et mécanismes. L'Organisation en tant que telle ne pourra pas continuer à avoir une politique de neutralité à l'égard du statut du Kosovo lorsqu'il aura été admis comme membre. Par conséquent, il ne serait plus nécessaire d'utiliser l'astérisque et la note de bas de page correspondante et la pratique actuelle deviendrait donc caduque.

81. Enfin, l'Assemblée devrait être prête à examiner la demande d'adhésion du Kosovo avec le Comité des Ministres dans le cadre du Comité mixte.

Annexe 1 – Lettre du 3 mars 2024 du Premier Ministre Albin Kurti, adressée aux membres du Bureau de l'Assemblée parlementaire (en anglais seulement)



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government
Zyra e Kryeministrit / Kancelarija Premijera / Office of the Prime Minister

Date: 03/03/2024
Ref: 027/2024

Dear members of the PACE Bureau,
Ms Bakoyannis,

Allow me at the outset to thank the PACE Bureau members, the two eminent lawyers, the rapporteurs and PACE Secretariat for an excellent and speedy assessment of our membership to the Council of Europe.

Following the publication of the report of Eminent Lawyers, the visit of PACE rapporteurs to Kosova in November 2023, and the hearing of the Political Affairs Committee in the January PACE session, we have taken a number of actions to address the PACE recommendations for Kosova's membership.

First, as regards the report of the Eminent Lawyers, while their report finds that "the legal rules are generally in line with international standards, or, as is the case for the Constitution, go beyond these standards", the High-level Coordinating Group for Kosova's membership in the Council of Europe has prepared a comprehensive overview outlining the measures undertaken by our institutions to comply with recommendations of the Eminent Lawyers (Appendix 1). These actions encompass, among others, the adoption of the Strategy for the Protection and the Promotion of the Rights of Communities and their Members 2023-2027, along with the Action Plan.

Second, the Government of Kosova would like to take this opportunity to provide you with a list of Conventions that we commit to sign and ratify shortly after accession to the Council of Europe (Appendix 2). We firmly believe that accession to these instruments will contribute to fostering democracy, strengthening the rule of law, and bolstering the protection of human rights in Kosova.

Third, as regards the issue of Decani Monastery allow me to emphasize at the outset that Kosova does not object to implementation of any court decision. Following the visit of the rapporteurs to Kosova, I have asked the relevant government ministers and my legal team to analyze carefully the present case. We inform you that on 17 December 2020, the Kosovo Cadaster Agency has officially instructed the Deçani Municipality Cadaster Office to insert cadaster data of the property (Decision no. 03/3539/20) as a matter of execution of the Constitutional Court decision. That decision remains in force and resembles the legal position of a governmental executive agency. However, this decision has been challenged at the Basic Court which has delayed to consider the case. I would like to assure you that the Government's view is that all court decisions, including the decisions of the Constitutional Court should and will be implemented as a matter of the rule of law principle. We remain committed to this principle especially given the expectation that our roadmap towards full membership at the Council of Europe is nearing a tangible outcome. This constitutes a legally binding position for the Government of the Republic of Kosova in the context of its communication with you as the rapporteur and PACE.

In light of the above, Kosova has undertaken all steps to assist PACE in taking a favourable position on our membership application in the April PACE session. As you have a key role in this historic process for Kosova and the Council of Europe, we urge that you value the hard work and commitment of our Government and people and propose to the Political Affairs Committee and Democracy, and then the Parliamentary Assembly for the next session, to recommend that the Committee of Ministers invite Kosova to join the Council of Europe.

The membership in the Council of Europe primarily serves the interests of the citizens of Kosova, including minority communities and vulnerable groups, by providing access to the European Court of Human Rights and other protective mechanisms within the Council of Europe.

Kosova has worked for 16 years with key Council of Europe instruments and is already a full member of the Venice Commission and Council of Europe Development Bank. Since 2008 we have granted a constitutional rank and directly applied the European Convention on Human Rights, the Strasbourg case-law, the Framework Convention on Minorities, and since 2020 also the Istanbul Convention. The legal framework is matched by efforts of implementation in practice. According to the World Justice Project, Kosova ranked first in Europe and second globally for improvement in rule of law. In the Transparency International Index Kosovo was the second-best scoring country in the Western Balkans, and in the 50th edition of the Freedom House report, Kosova ranked second in Europe in terms of annual improvement in the field of political rights and civil liberties. In the past years we have worked tirelessly to not only reach the Council of Europe standards but also show that we are here to join as a progressive nation. It is worth noting that in 2020 we have unilaterally adopted the Istanbul Convention, and this year the Ministry of Justice has proposed a draft Civil Code that foresees registered civil unions between persons of the same sex. While we have taken these measures because we believe in them, we ask you to consider our work and efforts also for accession purposes.

We thank you once again for the fair and prompt assessment on our application as we await to enhance our collaboration through the membership to the Organisation.

Yours sincerely,



Albin Kurti
Prime Minister of the Republic of Kosova

To:
PACE Bureau members
Ms. Dora BAKOYANNIS
Rapporteur for the Political Affairs Committee of the PACE
on the application by Kosovo for membership of the Council of Europe

Ms. Azadeh Rojhan, Rapporteur for Kosovo, Committee on Legal Affairs and Human Right
Ms. Béatrice Fresko-Rolfo, Rapporteur for Kosovo, Committee on Equality and Non-discrimination
Ms. Despina Chatzivassiliou, Secretary General of PACE

Council of Europe Conventions that Kosova will sign and ratify upon accession/within one to two years of accession

1. **European Convention on Human Rights.** (upon accession)
2. **General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe** (ETS No. 2) and its **Protocols Nos. 1 and 6** (ETS No. 10 and 162). (to ratify within one year of accession at latest).
3. **The Framework Convention for the Protection of National Minorities** (to sign and ratify, within one year of accession).
4. **The European Charter for Regional or Minority Languages** (to sign and ratify, within one year of accession).
5. **Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence** (to sign and ratify, within one year of accession).
6. **The European Convention on Suppression of Terrorism** (ETS Nos. 90). (to confirm in writing that it considers itself bound by it at the date of accession).
7. **Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in related to State Succession** (CETS No. 200). (to sign at the date of accession and ratify it without delay).
8. **Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings** (CETS No. 197). (to sign and ratify within one year of accession).
9. **The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment** (to sign and ratify, within one year of accession).
10. **The European Convention on the Exercise of Children's Rights** (ETS No. 160). (to sign and ratify within two years of accession).

11. **The European Convention on Nationality** (ETS No. 166). to sign and ratify within two years of accession).
12. **The European Social Charter (revised)** (ETS No. 163). (to sign upon accession and ratify within two years of accession).
13. **The Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism** (ETS No. 190). (to sign and ratify within one year of accession)
14. **The European Convention on the Prevention of Terrorism** (CETS No. 196). (to sign and ratify within one year of accession).
15. **The Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism** (CETS No. 198). (to sign and ratify within one year of accession).
16. **The Civil Law Convention on Corruption** (ETS No. 174). (to sign and ratify within two years of accession).
17. **The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption** (ETS No. 191). (to sign and ratify within two years of accession).
18. **The European Charter on Local Self-Government** (ETS No. 122). (to sign and ratify without delay and at the latest within one year of accession).
19. **The European Online Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities** (ETS No. 106) and its protocols. (to sign and ratify within two years of accession).
20. **Convention on Cybercrime** (ETS No. 185) and its Additional Protocol (ETS No. 189). (to sign and ratify within three years of accession).
21. **The European Convention on the International Validity of Criminal Judgments** (ETS No. 70). (to sign and ratify within two years of accession).
22. **The Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes** (ETS No. 116). (to sign and ratify within two years of accession).
23. **The European Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitation to Crimes against Humanity and War Crimes** (ETS No. 82). (to sign and ratify within two years of accession).
24. **The Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters** (ETS No. 182). (to sign and ratify within two years of accession).
25. **European Convention on the Legal Status of Migrant Workers** (ETS No. 93).
26. **European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations** (ETS No. 124).
27. **European Cultural Convention** (ETS No. 018)
28. **European Convention on the Recognition of the Qualifications of Higher Education Institutions**
29. **Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region** (ETS No. 165).
30. **European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities** (ETS No. 015).
31. **Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia** (ETS No. 050).

Annexe 2 – Lettre du 22 mars 2024, adressée par les autorités du Kosovo à Mme Dora Bakoyannis, rapporteure

[Traduction non officielle]

Republika Kosova – République du Kosovo

Date: 22/03/2024

Réf.: 063/2024

Madame Bakoyannis,

Permettez-nous tout d'abord de vous exprimer notre profonde gratitude pour votre travail et votre engagement en tant que rapporteure sur la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe.

Nous nous félicitons que le projet d'avis du 21 mars 2024 qui sera soumis pour adoption à la commission des questions politiques et de la démocratie le 27 mars 2024, et à l'APCE lors de sa session d'avril 2024, soit favorable à la demande d'adhésion de la République du Kosovo au Conseil de l'Europe. Nous considérons qu'il ne pourrait y avoir meilleure manière, pour le Conseil de l'Europe, de célébrer son 75^e anniversaire qu'en accueillant un État qui, à l'image de l'Organisation, est né des cendres de la guerre et s'emploie depuis lors à promouvoir les droits humains, l'État de droit et la démocratie.

Dans votre lettre en date du 21 mars 2024, vous nous avez communiqué les «propositions d'engagements que le Kosovo sera tenu d'honorer après avoir rejoint le Conseil de l'Europe». Votre courrier indique que cette liste, qui requiert une réponse des institutions nationales du Kosovo, fait partie intégrante de notre demande d'adhésion et représente une étape importante sur la voie de la pleine adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe.

Dans ce contexte, eu égard et conformément au droit constitutionnel du Kosovo, nous aimerions saisir cette occasion pour vous informer que nous honorerons fidèlement les engagements spécifiés dans l'Annexe I de votre lettre du 21 mars 2024 dès l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe.

Nous vous remercions pour votre collaboration et souhaitons renforcer prochainement notre coopération en devenant membre à part entière du Conseil de l'Europe.

Veuillez agréer, Madame Bakoyannis, l'expression de notre profonde considération,

Vjosa Osmani Sadriu, Président de la République du Kosovo

Albin Kurti, Premier ministre de la République du Kosovo

Glauk Konjufca, Président de l'Assemblée de la République du Kosovo

À: Dora Bakoyannis, rapporteure, Commission des questions politiques et de la démocratie, APCE

Liste de propositions d'engagements, s'ajoutant à la signature et la ratification de conventions du Conseil de l'Europe

En ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques et le respect de l'État de droit:

- respecter pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en s'abstenant de toute critique injustifiée susceptible de saper la confiance dans ce système;
- continuer à améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire;
- continuer à lutter contre la corruption et la criminalité organisée;
- 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; modifier en conséquence le projet de loi sur l'expropriation des biens immobiliers qui a été soumis à l'Assemblée du Kosovo, à la date la plus rapprochée possible;

- prendre toutes les mesures nécessaires pour désamorcer les tensions dans le nord du Kosovo et 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;
- 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;
- s'abstenir d'utiliser des forces de police spéciales dans le nord du Kosovo pour des tâches de police ordinaires, veiller à ce qu'elles ne soient déployées qu'en cas de nécessité et renforcer la coopération avec la KFOR et EULEX.

En ce qui concerne les droits humains et la protection des communautés non majoritaires:

- assurer la mise en œuvre effective du cadre juridique pour la protection des minorités nationales;
- 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;
- 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;
- allouer des ressources suffisantes pour mettre effectivement 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 mettre à sa disposition des ressources appropriées;
- renforcer les mesures de soutien à l'intégration socio-économique et à la participation politique des personnes appartenant à des communautés non majoritaires;
- prendre des mesures visibles et significatives visant à encourager la réconciliation entre les communautés du Kosovo, notamment dans le discours politique; 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;
- promouvoir l'enseignement des langues non majoritaires dans les écoles;
- 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.

En ce qui concerne les relations internationales:

- continuer à participer au dialogue facilité par l'Union européenne et à honorer les engagements et obligations contractés sous son égide;
- déployer de réels efforts dans le processus de normalisation des relations avec la Serbie;
- régler les différends internationaux de manière pacifique et promouvoir les relations de bon voisinage dans la région.

Annexe 3 – Conclusions du rapport des éminents juristes sur la conformité du système juridique du Kosovo avec les normes du conseil de l'Europe

(Report déclassifié par le Bureau le 27 novembre 2023)

SIXIÈME PARTIE: PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. Le cadre juridique du Kosovo a été fortement influencé par la communauté internationale et cette influence a certainement contribué au fait que les dispositions juridiques sont généralement conformes aux normes internationales ou, comme c'est le cas pour la Constitution, vont au-delà de celles-ci. La conformité ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de problèmes quant à leur mise en application pratique.
2. Il s'agit en partie de problèmes similaires à ceux rencontrés dans d'autres pays de la région, et en partie de problèmes liés à la situation spécifique du Kosovo et aux tensions entre la majorité et la communauté serbe du Kosovo (ainsi qu'aux tensions avec la Serbie). Ces tensions, qui ne concernent pas uniquement la situation des droits humains et des minorités, ont également une incidence sur le fonctionnement des institutions démocratiques et du système judiciaire.
3. Une coopération accrue avec le Conseil de l'Europe pourrait contribuer à l'amélioration de la situation. Les interlocuteurs locaux qui font partie des autorités en place et de la société civile croient fermement que l'extension de la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme au Kosovo contribuerait à améliorer profondément le respect des droits humains.
4. En ce qui concerne les normes du Conseil de l'Europe en matière de **démocratie**, le Kosovo peut être considéré comme une démocratie parlementaire qui fonctionne et offre un niveau d'autonomie locale généralement conforme aux normes de l'Organisation. Pour améliorer encore la situation:
5. Les autorités devraient abandonner leur opposition à la création d'une association de municipalités à majorité serbe et entamer des négociations de bonne foi sur ce sujet.
6. En ce qui concerne l'**État de droit**, le cadre juridique du Kosovo correspond généralement aux normes du Conseil de l'Europe et fournit en particulier des garanties solides en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans la pratique, si la Cour constitutionnelle joue un rôle important dans la promotion de l'État de droit, des problèmes subsistent en ce qui concerne le fonctionnement des tribunaux ordinaires et les tensions actuelles rendent la situation des tribunaux du nord très difficile. Les organes politiques, qui ont récemment fait preuve d'une plus grande détermination à lutter contre la corruption et le crime organisé, ne respectent pas toujours pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire et il existe une tendance inquiétante à utiliser de manière excessive les forces de police spéciales dans le nord du Kosovo.
7. Pour améliorer la situation, les autorités devraient notamment:
 - mettre en œuvre sans plus attendre l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans l'affaire Visoki Decani;
 - respecter pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en s'abstenant de toute critique injustifiée susceptible de saper la confiance dans ce pouvoir;
 - poursuivre leurs efforts pour réformer le système judiciaire, en coopération avec le Conseil de l'Europe et en respectant pleinement les normes de celui-ci;
 - prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les revendications foncières des réfugiés et des personnes déplacées soient traitées dans un délai raisonnable;
 - poursuivre leurs efforts pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée et veiller à la bonne mise en œuvre de la nouvelle législation dans ce domaine;
 - s'abstenir d'utiliser des forces de police spéciales dans le nord du Kosovo pour effectuer des tâches de police ordinaires et veiller à ce que ces forces ne soient déployées qu'en cas de nécessité et en étroite coordination avec la KFOR et EULEX.
8. En ce qui concerne le respect des **droits humains**, notamment les droits des minorités, les autorités devraient notamment:
 - veiller à ce que *tous* les enfants aient un accès effectif à un enseignement primaire et secondaire de qualité et disposent de manuels scolaires, y compris les enfants handicapés et les enfants appartenant à d'autres groupes défavorisés tels que les Roms, les Ashkalis et les Égyptiens;

- remédier d'urgence à l'absence d'une approche globale et coordonnée des questions relatives aux minorités et à leurs droits. Une telle approche doit être élaborée et mise en œuvre en coopération avec les personnes concernées et de manière à tenir compte des besoins spécifiques des différentes communautés;
- s'attaquer aux problèmes qui sont systématiquement rencontrés dans la mise en œuvre et le suivi de la législation linguistique, notamment au niveau municipal, et veiller en priorité à l'ancrage juridique, à l'indépendance et à la continuité du fonctionnement du Bureau du Commissaire aux langues ainsi qu'à l'allocation de ressources suffisantes à cette fonction;
- adopter des stratégies concrètes visant à favoriser le dialogue intercommunautaire et la création d'espaces et d'activités axés sur la réconciliation, en particulier dans le domaine de l'éducation, afin d'ouvrir la voie à un développement inclusif de la société et au renforcement de la confiance entre ses membres.

Annexe 4 – Programme de la visite d'information au Kosovo de la rapporteure

Mercredi 1^{er} novembre 2023

- 20h00 Dîner de travail avec la communauté internationale:
- l'ambassadeur Jeff Hovenier, États-Unis
 - l'ambassadeur Jörn Rohde, Allemagne
 - M. Cyprien Francois, chef adjoint de la mission, France
 - M. Paul O'Connor, chef adjoint de la mission, Royaume-Uni
 - l'ambassadeur Tomáš Szunyog, chef du bureau de l'Union européenne, représentant spécial de l'Union
 - l'ambassadeur Michael Davenport, chef de l'OSCE
 - l'ambassadrice Heleni Vakali, cheffe du Bureau de liaison de la Grèce

Jeudi 2 novembre 2023

- 10h00 Rencontre avec M^{me} Vjosa Osmani Sadriu, Présidente du Kosovo
- 12h45 Déjeuner de travail avec des représentants des médias
- 14h00 Rencontre avec M. Albin Kurti, Premier ministre du Kosovo
- 17h30 Rencontre avec le Père Sava, Abbé du Monastère de Visoki Dečani

Vendredi 3 novembre 2023

- 9h00 Petit déjeuner de travail avec la délégation de l'Assemblée du Kosovo auprès de l'Assemblée:
- M^{me} Saranda Bogujevci, présidente de la délégation
 - M. Arben Gashi, vice-président
 - M. Enis Kervan, membre
 - M^{me} Ariana Musliu, suppléante
 - M. Besnik Tahiri, suppléant
- 11h30 Rencontre avec M. Glauk Konjufca, président de l'Assemblée du Kosovo
- 14h30 Rencontre avec les représentants de la Srpska Lista (à Mitrovica nord):
- M. Zlatan Elek, président
 - M. Dragisa Milović, ancien maire de Zvečan
 - M. Milan Radojević, ancien maire de Mitrovica nord
 - M. Zoran Todić, ancien maire de Leposavić
 - M. Srđan Vulović, ancien maire de Zubin Potok
 - M. Igor Simić, ancien membre de l'Assemblée du Kosovo
- 16h00 Rencontre avec des organisations de la société civile (à Mitrovica nord):
- Advocacy Center for Democratic Culture (Centre de promotion de la culture démocratique)
 - New Social Initiative (Nouvelle initiative sociale)
 - ONG CASA
 - ONG AKTIV