



## Bureau of the Assembly

AS/Bur (2023) 64

27 novembre 2023

### **Demande d'adhésion figurant dans la lettre du 12 mai 2022 adressée à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, conformément à la Résolution statutaire (51) 30**

*Rapport des éminents juristes désignés par le Bureau le 25 mai 2023*

RAPPORT SUR LA CONFORMITÉ DU SYSTÈME JURIDIQUE DU KOSOVO\* AVEC LES NORMES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Dans le cadre de la demande d'adhésion figurant dans la [lettre du 12 mai 2022](#) adressée à la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, conformément à la Résolution statutaire (51) 30

Présenté par M. Thomas Markert et Mme Sia Spiliopoulou Åkermark

---

\* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

**Table des matières**

<b>PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
1. Clause de non-responsabilité	3
2. Procédure	3
3. Portée et méthodologie du rapport	3
4. Les activités et l'engagement du Conseil de l'Europe au Kosovo	4
5. Questions ne relevant pas du champ d'application du rapport : le statut d'État et la reconnaissance	5
6. L'histoire récente du Kosovo	5
7. Présence et rôle de la communauté internationale	6
8. Le dialogue facilité par l'Union Européenne	8
9. Le contexte de notre visite	8
<b>DEUXIÈME PARTIE : LE CADRE CONSTITUTIONNEL</b>	<b>9</b>
1. Considérations générales	9
2. Les dispositions constitutionnelles relatives aux minorités nationales	10
<b>TROISIÈME PARTIE : LA DÉMOCRATIE</b>	<b>11</b>
1. L'Assemblée du Kosovo	11
2. Les élections	11
3. Le gouvernement	12
4. Les collectivités locales	12
5. La question de l'Association des municipalités à majorité serbe	12
<b>QUATRIÈME PARTIE : L'ÉTAT DE DROIT</b>	<b>16</b>
1. La Cour constitutionnelle	16
2. Les tribunaux ordinaires	16
3. Le ministère public	18
4. Les crimes de guerre	19
5. La lutte contre la corruption et la criminalité organisée	20
6. La police	20
<b>PARTIE V : LES DROITS HUMAINS</b>	<b>21</b>
1. Les droits et libertés fondamentaux dans la Constitution	21
2. Le droit à l'éducation	22
3. La liberté d'expression et les médias	23
4. Les droits de propriété et la question de l'expropriation	24
5. Les droits des minorités nationales	24
6. Les droits linguistiques	27
7. La liberté de culte	30
8. Le discours de haine	31
9. L'égalité entre les femmes et les hommes et la violence à l'égard des femmes	31
10. Vérité, justice et réconciliation	31
<b>SIXIÈME PARTIE : PRINCIPALES CONCLUSIONS</b>	<b>32</b>
<b>ANNEXES</b>	

## PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION

### 1. Clause de non-responsabilité

1. Le présent document est un rapport d'expert soumis au Bureau de l'Assemblée parlementaire à sa demande. Il présente notre analyse juridique et il est rédigé en notre nom propre.

2. En tant qu'experts indépendants, nous ne sommes liés par aucune obligation, instruction ou coutume spécifique lorsque nous utilisons le terme « Kosovo ». Toutefois, étant donné que ce rapport est soumis au Bureau de l'Assemblée et qu'il sera publié en tant que document du Bureau, nous avons décidé de nous aligner sur la pratique de l'Assemblée, qui consiste à ajouter un astérisque après le mot « Kosovo » à sa première occurrence (dans le titre du rapport), ainsi qu'une note de bas de page libellée comme suit : « Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo ».

### 2. Procédure

3. Le Kosovo a demandé à adhérer au Conseil de l'Europe le 12 mai 2022. Dans sa lettre, Mme Donika Gërvalla-Schwarz, Vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères et de la Diaspora, décrit le Kosovo comme « un pays européen fortement attaché aux droits humains et à l'État de droit » et rappelle sa profonde identité européenne et sa détermination à « contribuer au bien commun de notre continent commun ». Elle exprime ainsi l'aspiration et le souhait affirmé du Kosovo de rejoindre la famille des nations européennes au sein du Conseil de l'Europe.

4. Le 12 mai 2022, 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'Europe »<sup>1</sup>.

5. Le 24 avril 2023, les Délégués des Ministres,

*« Rappelant la décision, exprimée lors de la 8<sup>e</sup> 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 (document DD(2022)200), sans porter préjudice au futur examen de cette demande d'adhésion au Conseil de l'Europe par le Comité des Ministres. »*

6. À la suite de cette transmission, sur proposition du Président, le Bureau de l'Assemblée nous a désignés comme les éminents juristes chargés de « [rédiger] un rapport à l'attention du Bureau évaluant la conformité du système juridique du candidat avec les normes du Conseil de l'Europe »<sup>2</sup>. Conformément à la pratique récente de l'Assemblée concernant les demandes d'adhésion, le présent rapport fournira des éléments aux rapporteurs de l'Assemblée pour la rédaction de l'Avis de l'Assemblée au Comité des Ministres.

### 3. Portée et méthodologie du rapport

7. La portée du présent rapport correspond au mandat qui nous a été confié par le Bureau de l'Assemblée, qui consiste à évaluer la conformité du système juridique du Kosovo avec les normes du Conseil de l'Europe.

<sup>1</sup> [DD\(2022\)200](#).

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/carnet-de-bord-bureau-25-mai-2023-a-riga/1680ab5dfe>.

Le rapport est donc divisé en quatre grands chapitres qui couvrent le cadre constitutionnel, la démocratie, l'État de droit et les droits humains. En outre, les conclusions présentent notre évaluation générale de la conformité du Kosovo avec les normes du Conseil de l'Europe et recensent les lacunes et les problèmes qu'il conviendra de résoudre.

8. Pour préparer ce rapport, nous avons utilisé diverses sources précieuses d'information, parmi lesquelles plusieurs réunions en ligne et une visite effectuée au Kosovo du 24 au 27 septembre 2023<sup>3</sup>. Nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont consacré du temps lors de nos échanges et qui nous ont envoyé des contributions écrites et des documents avant et après notre visite.

#### 4. Les activités et l'engagement du Conseil de l'Europe au Kosovo

9. Pour évaluer la conformité du Kosovo avec les normes du Conseil de l'Europe, nous nous sommes appuyés sur plusieurs rapports exhaustifs et faisant autorité, qui ont été publiés ou adoptés par un large éventail d'organes du Conseil de l'Europe auprès desquels le Kosovo est engagé depuis de nombreuses années selon diverses modalités.

10. Certains accords qui permettent aux mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe d'intervenir au Kosovo ont été conclus pendant la période où les organisations internationales présentes au Kosovo exerçaient des pouvoirs exécutifs. C'est le cas, par exemple, des rapports établis au titre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales<sup>4</sup>, qui achève actuellement son cinquième cycle, et du travail mené par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)<sup>5</sup>. D'autres solutions ont été envisagées par la suite pour permettre à d'autres mécanismes d'opérer au Kosovo, comme ceux qui luttent contre la traite des êtres humains ou la violence à l'égard des femmes.

11. Le Conseil de l'Europe soutient activement le renforcement des normes au Kosovo par le biais d'un large éventail de projets de coopération, notamment dans les domaines de la justice, de l'État de droit, de la lutte contre la criminalité économique, de la cybercriminalité, des conditions carcérales, de la violence à l'égard des femmes, de l'éducation, de la liberté des médias et de l'intégration des Roms. Leurs documents pertinents ont été pris en considération<sup>6</sup>. Comme le précisent tous les aperçus des activités de coopération du Conseil de l'Europe au Kosovo depuis 2015, « [la] coopération du Conseil de l'Europe avec le Kosovo se [fonde] sur le principe selon lequel le Conseil de l'Europe et son Secrétariat agissent en conformité avec la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que sur la position de neutralité à l'égard du statut adoptée par notre Organisation ».

12. Rappelons par ailleurs que l'Association des municipalités du Kosovo participe aux sessions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en qualité d'observateur. En outre, le Kosovo est membre de la Banque de développement du Conseil de l'Europe depuis 2013 et de la Commission de Venise depuis 2014.

13. En ce qui concerne l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ses relations avec l'Assemblée du Kosovo ont évolué au fil du temps. Le début des relations régulières remonte à 2010, lorsque le Bureau de l'Assemblée a décidé que deux représentants élus à l'Assemblée du Kosovo, l'un représentant la majorité et l'autre l'opposition, pourraient être invités à assister aux réunions des commissions de l'Assemblée « *chaque fois qu'une question concernant directement le Kosovo est à l'ordre du jour* »<sup>7</sup>. En 2013, le Bureau a étendu le champ de leur participation en décidant « *d'accorder le droit à deux représentants des forces politiques élues à l'Assemblée du Kosovo, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, de participer aux réunions des commissions, quelles que soient les questions figurant à l'ordre du jour. Les deux représentants n'auraient pas le droit de voter, mais ils pourraient prendre la parole [...] sous réserve de l'autorisation de la présidence* »<sup>8</sup>. La situation actuelle a été définie en 2016 : l'Assemblée du Kosovo peut nommer « une délégation » auprès de l'Assemblée, composée

---

<sup>3</sup> Voir en annexe la liste des réunions et le programme de la visite.

<sup>4</sup> [Accord](#) conclu entre le Conseil de l'Europe et la MINUK, 23 août 2004.

<sup>5</sup> Le Kosovo est soumis à des dispositions de supervision spéciales sur la base d'un accord conclu entre le Conseil de l'Europe et la MINUK (2004) et d'un échange de lettres entre le Conseil de l'Europe et l'OTAN (2006).

<sup>6</sup> [Aperçu](#) des activités de coopération au Kosovo.

<sup>7</sup> Cette décision du Bureau a été prise pour donner suite à la [Résolution 1739 \(2010\)](#) de l'Assemblée « La situation au Kosovo\* et le rôle du Conseil de l'Europe ».

<sup>8</sup> Cette décision a été prise pour donner suite à la [Résolution 1912 \(2013\)](#) de l'Assemblée « La situation au Kosovo\* et le rôle du Conseil de l'Europe ».

de trois personnes – un représentant de la majorité, un représentant de l'opposition et un représentant d'une communauté n'appartenant pas à la majorité<sup>9</sup>. Les membres de cette délégation ont le droit de prendre la parole dans les commissions et, depuis septembre 2022, en Assemblée plénière ainsi qu'à la Commission permanente<sup>10</sup>.

## 5. Questions ne relevant pas du champ d'application du rapport : le statut d'État et la reconnaissance

14. Le présent rapport a pour objet d'évaluer l'adhésion du Kosovo aux normes du Conseil de l'Europe dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains, en particulier les droits des minorités, avant l'examen par l'Assemblée d'une éventuelle invitation à devenir membre du Conseil de l'Europe, conformément aux articles 3 et 4 du Statut du Conseil de l'Europe.

15. Il ne nous appartient pas de commenter les questions de statut d'État et de reconnaissance. Nous n'avons pas non plus besoin d'examiner ces questions pour mener à bien notre mission d'évaluation de la conformité du Kosovo avec les normes du Conseil de l'Europe. Nos observations et notre visite dans le pays montrent que les autorités kosovares exercent leur juridiction sur un territoire et une population et qu'elles mènent un nombre considérable d'activités internationales, même si leur participation aux organisations intergouvernementales est limitée. La présence au Kosovo de la communauté internationale, qui a progressivement transféré la plupart des responsabilités aux autorités kosovares, et malgré la garantie de la sécurité assurée par EULEX et la KFOR, respectivement les deuxième et troisième intervenants, ne change rien à cet état de fait<sup>11</sup>.

16. La reconnaissance des États est généralement considérée dans la pratique des États et par les juristes internationaux comme un acte politique, même si certains aspects de ces décisions ainsi que leurs conséquences ont des dimensions et des incidences juridiques non négligeables. La reconnaissance des États implique d'interpréter un ensemble complet et complexe d'éléments et de facteurs, y compris les circonstances du processus de création des États et les conséquences possibles de cette reconnaissance. Même lorsque l'existence d'un État est considérée comme un état de fait, sa reconnaissance par d'autres États peut revêtir une dimension politique qui a des conséquences juridiques pratiques. À ce jour, 34 des 46 États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu le statut d'État du Kosovo.

17. De façon générale, la reconnaissance des États et leur adhésion aux organisations internationales sont considérées comme deux questions distinctes. Les organisations internationales ont leurs propres règles relatives aux critères et processus d'adhésion, ainsi qu'aux autres formes de relations entre les différents sujets internationaux et les organisations internationales. En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, l'article 4 de son Statut énonce : « [t]out État européen considéré capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté peut être invité par le Comité des Ministres à devenir membre du Conseil de l'Europe. 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 ». Selon l'article 3, « [t]out membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre Ier ».

## 6. L'histoire récente du Kosovo

18. Le Kosovo multiethnique est situé au cœur des Balkans occidentaux. La Constitution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie reconnaissait le Kosovo comme une province autonome de la République de Serbie. Sous le régime de Milošević, les relations interethniques se sont considérablement dégradées en raison de l'abolition de l'autonomie du Kosovo et de violations massives des droits humains. Cette situation a entraîné des protestations, des affrontements violents, la création de l'Armée de libération du Kosovo (ALK) et des demandes ouvertes de sécession de la Serbie. Un conflit armé s'en est suivi en 1998, qui a fait des milliers de victimes, provoqué des déplacements de population, et au cours duquel des crimes de guerre ont été commis.

<sup>9</sup> [Résolution 2094 \(2016\)](#) de l'Assemblée « La situation au Kosovo\* et le rôle du Conseil de l'Europe ».

<sup>10</sup> [AS/BUR 12](#).

<sup>11</sup> Voir Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la Bosnie et Herzégovine avec les normes du Conseil de l'Europe, AS/Bur/BiH (1999) 1 Rev., 7 janvier 1999.

19. Après la signature des Accords de Rambouillet<sup>12</sup>, l'intervention militaire de l'OTAN contre la Serbie et la fin des combats entre l'Armée de libération du Kosovo et les forces serbes, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté le 10 juin 1999, à l'unanimité et avec la seule abstention de la Chine, la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>13</sup>.

20. Depuis 1999, la communauté internationale a déployé des efforts considérables pour renforcer les normes au Kosovo et régler la question du statut de ce pays. Une étape clé de ce processus a été, en 2007, la proposition globale de Règlement portant sur le statut du Kosovo (également appelée « plan Ahtisaari ») établie par l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies, M. Martti Ahtisaari<sup>14</sup>. Bien qu'elle ait été « appuyée » par le Conseil de sécurité des Nations Unies, cette proposition n'a pas été approuvée par ce dernier en raison d'une absence de consensus. Les négociations se sont quand même poursuivies après la présentation du plan Ahtisaari, dans l'espoir de parvenir à un accord sous la direction d'une « troïka » (États-Unis, Royaume-Uni et Fédération de Russie).

21. En l'absence d'avancée diplomatique sur le règlement de la question de son statut, le Kosovo a déclaré unilatéralement son indépendance le 17 février 2008, en indiquant dans le texte de la Déclaration d'indépendance qu'il acceptait le plan Ahtisaari dans son intégralité. La Serbie s'est fermement opposée à cette proclamation, qu'elle a qualifiée de nulle et non avenue. Dans sa résolution 63/3 de 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour internationale de justice de rendre un avis consultatif sur la question de savoir si « la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo » était conforme au droit international<sup>15</sup>. Dans son avis consultatif du 22 juillet 2010, la Cour a conclu que « la déclaration d'indépendance du Kosovo adoptée le 17 février 2008 n'[avait] violé ni le droit international général, ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ni le cadre constitutionnel. En conséquence, l'adoption de cette déclaration n'a violé aucune règle applicable du droit international »<sup>16</sup>.

22. Après la déclaration d'indépendance, la communauté internationale a continué à soutenir la consolidation de la démocratie, le renforcement des institutions et la protection des droits humains au Kosovo. Un groupe de pilotage international pour le Kosovo – composé des États-Unis, des 23 États membres de l'UE qui avaient reconnu l'indépendance du Kosovo et de la Türkiye – a nommé le Représentant civil international pour le Kosovo, qui exerçait l'autorité finale au Kosovo pour l'interprétation du plan Ahtisaari. Il pouvait donc annuler les décisions ou les lois adoptées par les autorités kosovares et sanctionner et révoquer les fonctionnaires dont les actions étaient jugées incompatibles avec ce plan. Tel que prévu dans le plan Ahtisaari « le Représentant civil international [serait] le représentant spécial de l'Union européenne, nommé par le Conseil de l'Union européenne ». M. Pieter Feith, ambassadeur des Pays-Bas, a été nommé à cette fonction.

23. Pour certains observateurs, 2008 marque la fin de la période d'administration internationale du Kosovo et le début de l'« indépendance supervisée ». En septembre 2012, M. Pieter Feith a annoncé que cette phase était également terminée et que le plan Ahtisaari avait été en grande partie mis en œuvre<sup>17</sup>.

## **7. Présence et rôle de la communauté internationale**

### **7.1. La Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)**

24. La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé le Secrétaire général des Nations Unies à établir une présence internationale civile au Kosovo afin de mettre en place une administration intérimaire pour le Kosovo, dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourrait jouir d'une autonomie substantielle. Au cours de cette phase, qui a duré de 1999 à 2008, la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo a exercé son autorité sur le territoire et le peuple du Kosovo, y compris tous les pouvoirs législatifs et exécutifs et l'administration du système judiciaire.

25. Après la déclaration d'indépendance par les autorités kosovares le 17 février 2008 et l'entrée en vigueur de la Constitution du Kosovo le 15 juin 2008, les tâches de la MINUK ont été sensiblement modifiées pour se concentrer essentiellement sur la promotion de la sécurité, de la stabilité et du respect des droits humains au Kosovo, sans exercer aucun pouvoir dans les domaines législatif, exécutif et judiciaire. Les priorités de la

---

<sup>12</sup> [Accord intérimaire pour la paix et l'autonomie du Kosovo \(Accords de Rambouillet\)\\* | UN Peacemaker.](#)

<sup>13</sup> [Résolution 1244 \(1999\) du Conseil de sécurité des Nations Unies.](#)

<sup>14</sup> Document du Conseil de sécurité des Nations Unies [S/2007/168/Add.1](#) du 26 mars 2007.

<sup>15</sup> <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/141/14799.pdf>.

<sup>16</sup> [Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo \(icj-cij.org\).](#)

<sup>17</sup> [West ends supervised independence of Kosovo \(france24.com\).](#)

mission portent sur la promotion de la confiance intercommunautaire, le respect des droits humains et de l'État de droit, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des jeunes.

26. Au total, la MINUK compte 374 personnes, dont 356 civils (112 membres du personnel international, 220 membres du personnel national et 24 Volontaires des Nations Unies) et 18 membres du personnel en tenue (8 observateurs militaires et 10 membres de la police des Nations Unies). Le dernier rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la MINUK a été publié le 5 octobre 2023<sup>18</sup>.

### **7.2. La Force de l'OTAN pour le Kosovo (KFOR)**

27. La Force de l'OTAN pour le Kosovo (KFOR) a connu une évolution similaire. Créée par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies, elle comprenait à l'origine quelque 50 000 femmes et hommes, mis à disposition par les pays membres de l'OTAN, des pays partenaires et des pays non membres, et placés sous un commandement et un contrôle unifiés. Début 2002, les effectifs de la KFOR ont été ramenés à environ 39 000 personnes. L'amélioration des conditions de sécurité a ensuite permis à l'OTAN de réduire encore les effectifs, qui sont passés à 26 000 en juin 2003, puis à 17 500 à la fin de cette même année. Après avoir atteint un minimum de 3 500 personnes, la présence de la KFOR a été portée à 4 500 personnes en 2023 en raison de l'aggravation de la situation sécuritaire<sup>19</sup>. La baisse progressive des effectifs s'est accompagnée d'un transfert de responsabilités et la KFOR est aujourd'hui le troisième intervenant en matière de sécurité, après le Service de police du Kosovo et EULEX. Le mandat de la KFOR relatif à la protection des sites culturels et religieux a également été allégé, puisque seul le site du monastère de Decani reste placé sous la protection de la KFOR.

### **7.3. L'OSCE**

28. Le mandat de la mission de l'OSCE au Kosovo est fondé sur la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies et sur la décision n° 305 de 1999 du Conseil permanent de l'OSCE<sup>20</sup>, qui confèrent à l'OSCE un rôle de chef de file pour les questions relatives au renforcement des institutions et de la démocratie, aux droits humains et aux droits des communautés. La mission compte à ce jour 491 personnes qui travaillent dans cinq centres régionaux, avec des équipes qui couvrent les 38 municipalités du Kosovo<sup>21</sup>.

### **7.4. La mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX)**

29. La mission EULEX opère dans le cadre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies et constitue la plus grande mission civile jamais déployée par l'Union européenne. Lancée en 2008, EULEX a pour mandat d'aider les institutions, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois du Kosovo à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation et à poursuivre la mise sur pied et le renforcement d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que de services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur les bonnes pratiques européennes<sup>22</sup>.

30. Au fil des ans, les responsabilités exécutives de la mission ont été fortement réduites, jusqu'à la remise de tous les dossiers judiciaires et de police aux autorités kosovares en décembre 2018. À l'heure actuelle, EULEX exécute son mandat en assurant des actions de suivi, d'encadrement et de conseil, en étroite coopération avec les programmes d'assistance de la Commission européenne. Ces travaux ont donné lieu à plusieurs rapports dont les conclusions et recommandations visent à améliorer l'état de droit afin d'aider les institutions judiciaires du Kosovo à mieux respecter le droit kosovar et les normes relatives aux droits humains<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> [Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, 5 octobre 2023, S/2023/735.](#)

<sup>19</sup> [Arrivée au Kosovo des renforts de l'OTAN](#), OTAN, Nouvelles, 6 octobre 2023.

<sup>20</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/28796.pdf>.

<sup>21</sup> [Mission au Kosovo | OSCE.](#)

<sup>22</sup> [Action commune 2008/124/PESC ; Fondement juridique – EULEX – Mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo \(eulex-kosovo.eu\).](#)

<sup>23</sup> Voir, par exemple, le [Rapport de suivi 2022 de la Mission « État de droit » de l'UE sur le système judiciaire.](#)

## 8. Le dialogue facilité par l'Union Européenne

31. Le dialogue direct entre Belgrade et Pristina, facilité par l'Union européenne, a débuté en 2012 dans le but de normaliser progressivement les relations en négociant plusieurs accords techniques. Ce processus s'appuie sur une résolution de 2010 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui prend acte de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice et salue la volonté de l'Union européenne de faciliter le dialogue entre les parties<sup>24</sup>.

32. Le dialogue facilité par l'UE a pris un nouvel élan en 2013 avec la signature du Premier accord sur la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina (« accord de Bruxelles »)<sup>25</sup>. Cet accord prévoyait l'intégration des municipalités du nord du Kosovo dans le cadre juridique du Kosovo, ainsi que l'intégration de membres de la communauté serbe au sein des effectifs judiciaires et de police du Kosovo, y compris à des postes de direction. Il prévoyait aussi la tenue d'élections locales dans le nord l'année suivante, conformément à la loi du Kosovo et avec la médiation de l'OSCE. Les deux parties se sont engagées à ne pas entraver la progression de l'autre sur la voie de l'intégration de l'Union européenne. Au cœur du texte figure l'entente trouvée entre Belgrade et Pristina sur la mise en place d'une Association/Communauté des municipalités à majorité serbe au Kosovo (voir les paragraphes 67 à 84).

33. Depuis, un certain nombre d'accords techniques supplémentaires ont été conclus pour permettre, entre autres, la libre circulation des personnes et des biens entre le Kosovo et la Serbie et la création d'un indicatif international pour le Kosovo. Le dialogue a connu une période de statu quo entre 2018 et 2020 avant de retrouver une nouvelle dynamique avec la nomination de Miroslav Lajčák en tant que représentant spécial de l'UE pour le dialogue entre Belgrade et Pristina et les autres questions régionales concernant les Balkans occidentaux.

## 9. Le contexte de notre visite

34. Notre visite au Kosovo s'est déroulée dans un climat de tensions accrues.

35. L'absence de mise en œuvre de l'accord de Bruxelles de 2013 concernant la création d'une Association/Communauté des municipalités à majorité serbe est considérée comme un obstacle majeur au rétablissement de la confiance. Dans ce contexte, en juillet 2022, le gouvernement du Kosovo a annoncé que les plaques d'immatriculation des véhicules serbes ne seraient plus autorisées et que l'utilisation de plaques d'immatriculation kosovares deviendrait obligatoire. Même si l'entrée en vigueur de cette décision a été reportée par la suite, elle a donné lieu à de violentes protestations et à l'installation de barrages routiers par les Serbes du Kosovo dans le nord. Le gouvernement du Kosovo a réagi en déployant des forces de police spéciales, tandis que la Serbie a mobilisé son armée à la frontière.

36. En novembre 2022, les représentants de la Srpska Lista (Liste serbe) – parlementaires de l'Assemblée du Kosovo, maires, conseillers municipaux – ont démissionné en masse des institutions kosovares. Dans le même temps, les policiers, les juges et les procureurs serbes du Kosovo ont quitté leurs fonctions dans les municipalités du nord. Les élections locales, qui auraient dû se tenir en novembre 2022 dans les municipalités du nord du Kosovo, ont été reportées pour des raisons de sécurité.

37. Le 27 février 2023, le dialogue facilité par l'UE a abouti à un nouveau résultat, à savoir la conclusion de l'Accord sur la voie de la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie<sup>26</sup>, complété le 18 mars 2023 à Ohrid par une annexe sur la mise en œuvre<sup>27</sup>. Alors que l'Union européenne avait annoncé l'adoption de l'annexe d'Ohrid, le président de la Serbie Aleksandar Vučić a nié publiquement avoir donné son consentement.

38. Les élections locales dans le nord du Kosovo se sont tenues en avril 2023, mais les serbes du Kosovo – qui représentent 96 % dans ces municipalités – ont boycotté le scrutin. En conséquence, des maires albanais

---

<sup>24</sup> A/RES/64/298.

<sup>25</sup> <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/07/First-agreement-of-principles-governing-the-normalization-of-relations-April-19-2013-Brussels-en.pdf>.

<sup>26</sup> [Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal - Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia | EEAS \(europa.eu\)](https://eeas.europa.eu/fr/policies-and-strategies/relations-with-serbia/2023/02/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-on-the-path-to-normalisation-between-kosovo-and-serbia).

<sup>27</sup> [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/fr/policies-and-strategies/relations-with-serbia/2023/03/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-to-the-agreement-on-the-path-to-normalisation-of-relations-between-kosovo-and-serbia).

du Kosovo ont été élus. Ils ont dû être escortés dans les bâtiments municipaux pour prendre leurs fonctions. Des affrontements violents ont suivi, faisant des victimes parmi les manifestants et les agents de la KFOR, la troisième force d'intervention en matière de sécurité.

39. Nous sommes arrivés à Pristina dans la soirée du 24 septembre. Le matin même, un grave incident de sécurité s'était produit dans le nord du Kosovo et un agent de la police kosovare avait trouvé la mort aux mains d'un groupe organisé et lourdement armé d'assaillants serbes du Kosovo. Trois des assaillants armés avaient également été tués. 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.

## DEUXIÈME PARTIE : LE CADRE CONSTITUTIONNEL

### 1. Considérations générales

40. La Constitution du Kosovo a été adoptée en 2008 et a subi des modifications substantielles en 2012 pour tenir compte de la fin de la période de supervision internationale. Elle s'inspire largement de la proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo élaborée par l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies, M. Martti Ahtisaari<sup>28</sup>. Cette proposition comprenait des principes généraux et plusieurs annexes, dont certaines ont été particulièrement pertinentes pour le texte de la Constitution. On peut notamment citer l'annexe sur les dispositions constitutionnelles, ainsi que celles sur les droits des communautés<sup>29</sup> et de leurs membres, sur la décentralisation et sur le système judiciaire. Aucun des interlocuteurs rencontrés pendant notre visite n'a critiqué la forte influence internationale qui marque la Constitution. Au contraire, tous semblent fiers du caractère moderne et progressiste de leur Constitution, qui pourrait servir de modèle à d'autres pays.

41. La Constitution ordonne : « *La République du Kosovo est un État indépendant, souverain, démocratique, un et indivisible* » (article 1, paragraphe 1). Elle décrit le Kosovo comme une République démocratique fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs (article 4). Elle établit une démocratie parlementaire conforme aux normes et pratiques européennes. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement. Le président du Kosovo est élu par l'Assemblée et ses pouvoirs sont limités. L'Assemblée exerce le pouvoir législatif, élit le gouvernement et peut le révoquer par une motion de censure.

42. Il n'existe pas de régions au Kosovo, mais la Constitution offre des garanties importantes à l'autonomie locale, notamment en intégrant la Charte européenne de l'autonomie locale (article 123).

43. La Constitution fournit des garanties solides pour l'indépendance de la justice. Le Conseil judiciaire dispose de pouvoirs étendus et la majorité de ses membres sont des juges élus par leurs pairs (article 108). Les juges sont nommés et révoqués par le président, sur proposition du Conseil judiciaire. Il existe aussi un Conseil des procureurs indépendant doté de pouvoirs étendus (article 110).

44. La Cour constitutionnelle dispose d'une très large compétence (article 113) et elle peut être saisie par toute personne qui estime que ses droits constitutionnels ont été violés par les autorités publiques, après épuisement des voies de recours prévues par la loi.

45. La Constitution est généralement favorable au droit international. Elle énonce que « *[le] Kosovo n'a aucune revendication territoriale et ne cherche à s'unir à aucun État ni à aucune partie d'État* » (article 1, paragraphe 3). Elle prévoit l'applicabilité directe des droits contenus dans un certain nombre d'accords internationaux, notamment la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ses protocoles et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (article 22). Son article 53 précise que « *[l]es*

<sup>28</sup> Document du Conseil de sécurité des Nations Unies [S/2007/168/Add.1](#) du 26 mars 2007.

<sup>29</sup> Au Kosovo comme dans certains pays voisins, le terme « minorités » est teinté d'une connotation négative et le terme « communautés » est privilégié. Dans le présent texte, nous utilisons le terme « minorités (nationales) » dans les titres et lorsque nous nous référons aux normes du Conseil de l'Europe ; et nous utilisons le terme « communautés » lorsque nous nous référons aux normes et pratiques en vigueur au Kosovo.

*droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis par la Constitution sont interprétés dans la logique des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ».*

46. Il existe un catalogue complet des libertés et droits politiques fondamentaux. Les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux ne sont pas absents de la Constitution, mais celle-ci adopte une approche globale relativement prudente à cet égard en se concentrant sur les dispositions qui peuvent être mises en œuvre par les tribunaux.

## **2. Les dispositions constitutionnelles relatives aux minorités nationales**

47. La Constitution définit le Kosovo comme une société multiethnique (article 3). Les langues officielles sont l'albanais et le serbe, tandis que les langues turque, bosniaque et romani peuvent avoir le statut de langues officielles ou de langues d'usage officiel au niveau des municipalités (article 5).

48. La Constitution du Kosovo se distingue par le fait qu'elle prévoit la représentation obligatoire des communautés non majoritaires dans les organes et institutions importants de l'État, notamment :

- dix sièges garantis à l'Assemblée pour la communauté serbe et dix sièges garantis pour les autres communautés (article 64) ;
- des vice-présidents de l'Assemblée (article 67) ;
- des ministres et sous-ministres (article 96) ;
- des juges de la Cour suprême et des autres juridictions d'appel (article 103, paragraphes 3 et 6) ;
- des membres du Conseil judiciaire du Kosovo (article 108, paragraphes 6.3 et 6.4) ;
- des juges de la Cour constitutionnelle (article 114, paragraphe 3) ;
- un adjoint du médiateur (article 133, paragraphe 2) ;
- des membres de la Commission électorale centrale (article 139, paragraphe 4) ;
- un vice-président de l'Assemblée municipale et une représentation au sein de l'organe exécutif municipal dans les municipalités où au moins dix pour cent des résidents appartiennent à des communautés non majoritaires (article 62, paragraphes 1 et 5).

49. Souvent, ces titulaires de fonctions publiques disposent de droits procéduraux spécifiques pour défendre les intérêts de leurs communautés :

- dix membres de l'Assemblée peuvent contester la constitutionnalité d'une loi adoptée par l'Assemblée (article 113, paragraphe 5) ;
- un vice-président de l'Assemblée peut demander à ce qu'un projet de loi soit soumis au Comité sur les droits et intérêts des communautés (article 78, paragraphe 2) ;
- les membres du Conseil judiciaire élus selon la procédure qui exige le consentement des députés des communautés non majoritaires ont le droit exclusif de proposer des candidats à certains postes judiciaires (article 108, paragraphes 9 et 10) ;
- le vice-président de l'Assemblée municipale pour les communautés peut soumettre des questions à la Cour constitutionnelle (article 62, paragraphe 4).

50. Il existe au sein de l'Assemblée une Commission des droits et intérêts des communautés composée d'un tiers de membres représentant la communauté serbe, d'un tiers de membres représentant les autres communautés et d'un tiers de membres représentant la communauté majoritaire (article 78). Cette commission est consultée sur les projets de loi et peut adresser des recommandations aux autres commissions ainsi qu'à l'Assemblée.

51. Dans son article 81, la Constitution énumère un certain nombre de lois d'intérêt vital dont l'adoption nécessite à la fois la majorité de l'ensemble des députés et la majorité des députés qui représentent les communautés non majoritaires. Il s'agit notamment des lois relatives aux municipalités, aux droits des communautés et de leurs membres, à l'usage des langues, au patrimoine culturel, à la liberté religieuse, à l'éducation et à l'emploi des symboles.

52. L'adoption des modifications de la Constitution nécessite à la fois la majorité de l'ensemble des députés et la majorité des députés qui représentent les communautés non majoritaires (article 144, paragraphe 2). La Constitution ne peut pas être modifiée par référendum et les lois d'intérêt vital ne peuvent pas être soumises à référendum (article 81, paragraphe 2) – un choix qui paraît raisonnable dans un pays marqué par les tensions ethniques.

53. L'article 60 de la Constitution établit un Conseil consultatif des communautés sous l'autorité du président du Kosovo, qui peut notamment commenter ou proposer des initiatives politiques.

54. Si la Constitution ne prévoit aucun quota de représentation dans la fonction publique, elle exige que celle-ci reflète la diversité de la population du Kosovo et que toutes les communautés soient équitablement représentées dans l'ensemble du secteur public, en particulier dans les services de police (articles 61, 101 et 128, paragraphe 2). La composition des tribunaux doit refléter la composition ethnique du territoire pour lequel ils sont compétents (article 104, paragraphe 3).

## TROISIÈME PARTIE : LA DÉMOCRATIE

### 1. L'Assemblée du Kosovo

55. Les représentant·e·s des partis d'opposition nous ont confirmé que le règlement de l'Assemblée laissait suffisamment de place à l'opposition pour qu'elle puisse s'exprimer et que les droits de l'opposition étaient généralement respectés. Certaines commissions importantes sont présidées par l'opposition ; un tiers des membres de l'Assemblée peut demander la création d'une commission d'enquête ; et six membres de l'Assemblée peuvent exercer leur droit d'initiative législative<sup>30</sup>.

56. Certains de nos interlocuteurs kosovars ou internationaux ont critiqué l'inefficacité du processus législatif, notamment le retard excessif pris dans l'adoption de lois importantes telles que le Code civil ou la modification de la loi sur la liberté religieuse. Le rapport de la Commission européenne sur le Kosovo explique que ces retards sont dus à l'absence fréquente de quorum<sup>31</sup>. La polarisation accrue et les boycotts de l'Assemblée par les partis d'opposition et les représentants des Serbes du Kosovo font qu'il est de plus en plus difficile pour l'Assemblée de travailler efficacement. En revanche, les représentant·e·s de l'Assemblée ont souligné le nombre important de lois adoptées sous l'actuelle législature.

57. Les représentant·e·s des petites communautés à l'Assemblée ont confirmé que la Commission sur les droits et intérêts des communautés était systématiquement consultée sur les lois qui les concernent. Étant donné que le gouvernement du Kosovo dépend du soutien des représentant·e·s des communautés à l'Assemblée, leurs droits sont dûment respectés. Si les représentant·e·s d'une petite communauté ne disposent pas du nombre nécessaire de députés de l'Assemblée du Kosovo pour saisir la Cour constitutionnelle, ils peuvent le faire par l'intermédiaire du médiateur. Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle est considéré comme efficace et la Cour jouit de la confiance générale.

58. Tou·te·s les représentant·e·s de l'Assemblée que nous avons rencontré·e·s ont regretté le boycott de l'Assemblée par les représentants de la communauté serbe et l'absence de pluralisme politique au sein de cette communauté. Tous les représentants serbes appartiennent à un seul parti, la Srpska Lista, qui est largement perçu comme un instrument de la politique de Belgrade plutôt que comme un parti intéressé par la défense des droits de la communauté serbe au Kosovo. Malgré notre invitation, les représentants de la Srpska Lista n'ont pas souhaité nous rencontrer.

### 2. Les élections

59. Les élections au Kosovo sont généralement considérées comme libres, régulières et pluralistes. Les dernières élections générales ont été remportées de façon décisive par l'ancienne opposition et la plupart des dernières élections municipales ont été remportées par des candidat·e·s des partis d'opposition. Comme nous l'avons indiqué, les dernières élections municipales dans le nord du Kosovo ont été boycottées par le parti politique qui représente la communauté serbe. La participation a donc été extrêmement faible (entre un et six pour cent) et les maires et les conseils municipaux de ces municipalités souffrent d'un manque de légitimité. Une solution politique devra être apportée à ce problème.

60. Les recommandations en suspens des missions d'observation électorale de l'UE semblent essentiellement de nature technique et le dernier rapport de suivi des élections de l'UE note que « le processus

<sup>30</sup> Article 70 du règlement de l'Assemblée du Kosovo.

<sup>31</sup> Commission européenne, Document de travail, Rapport sur le Kosovo\* 2022, p. 8-9.

de réforme électorale qui vient de commencer à l'Assemblée du Kosovo invite à un optimisme prudent quant aux perspectives de mise en œuvre des recommandations de l'UE avant les prochaines élections législatives prévues pour 2025»<sup>32</sup>.

### 3. Le gouvernement

61. Le gouvernement compte une vice-Première ministre bosniaque chargé des questions relatives aux minorités et des droits humains, un ministre serbe des Communautés et des Retours, un ministre turc du Développement régional et un ministre égyptien chargé de l'administration locale. Le ministre des Communautés et des Retours semble déterminé à améliorer la situation des communautés non majoritaires, mais il n'a qu'un soutien politique limité au sein de la communauté serbe. Son influence et celle de la vice-Première ministre dépendent du soutien du Premier ministre. La vice-Première ministre a préparé un projet de stratégie pour la protection et la promotion des droits des communautés et de leurs membres, qui n'a pas encore été adopté. Les ressources budgétaires affectées aux programmes qui relèvent de la responsabilité du ministre des Communautés et des Retours sont limitées.

62. Le véritable lieu d'élaboration des politiques relatives aux communautés est sans conteste le cabinet du Premier ministre. Le Premier ministre bénéficie de l'aide d'une conseillère spéciale pour les questions communautaires, qui n'est autre que l'ancienne directrice du Bureau des affaires communautaires au sein du cabinet du Premier ministre. Début août 2023, elle a démissionné de ce dernier poste lorsque des fonds destinés à des projets d'ONG visant à améliorer la situation des communautés non majoritaires ont été presque entièrement affectés à des ONG de la communauté majoritaire. Malheureusement, la direction du Bureau des affaires communautaires est restée vacante après son départ.

### 4. Les collectivités locales

63. Comme indiqué précédemment, la Constitution intègre la Charte européenne de l'autonomie locale et protège les droits des municipalités, notamment en leur donnant la possibilité d'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle en cas de violation présumée de leurs responsabilités (article 113, paragraphe 4).

64. L'Association des municipalités du Kosovo s'est dite globalement satisfaite de la situation de l'autonomie locale, y compris sur le plan de la décentralisation financière. Environ un quart du budget est dépensé par les municipalités. Les règles juridiques relatives à l'usage des langues dans les municipalités sont plutôt favorables aux communautés ; par exemple, le romani est une langue officielle dans deux municipalités. Toutefois, l'application concrète de ces règles est difficile en raison du manque de traducteurs et d'interprètes. L'amélioration de la situation à cet égard nécessitera un effort important de la part des autorités du Kosovo.

65. L'étude sur l'autonomie locale au Kosovo\* du 1<sup>er</sup> décembre 2021, réalisée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, conclut que les normes européennes relatives à l'autonomie locale sont dans l'ensemble bien respectées au Kosovo<sup>33</sup>.

66. La situation dans les municipalités du nord, où les maires et les conseils municipaux actuels ne jouissent pas d'une légitimité démocratique suffisante en raison du boycott des élections d'avril 2023 par la population serbe locale, n'est, à l'évidence, pas satisfaisante. Les autorités kosovares doivent tout mettre en œuvre pour encourager l'électorat serbe du Kosovo à participer au processus électoral, même si elles ne sont pas les seules à avoir un poids sur la participation de l'électorat serbe aux élections.

### 5. La question de l'Association des municipalités à majorité serbe

67. La question de la création d'une association de municipalités serbes a été l'une des principales sources de tensions entre la Serbie et le Kosovo et entre les autorités kosovares et la communauté serbe.

68. Le Premier accord de principe régissant la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie, conclu en 2013 sous l'égide de l'UE, prévoit : « *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*

---

<sup>32</sup> Commission européenne, Mission de suivi des élections, Kosovo\* 2022, Rapport final, p. 16.

<sup>33</sup> Part III: Conclusions. How to improve local self-government.

*l'éducation, de la santé, de la planification urbaine et rurale* »<sup>34</sup>. Cet accord, qui a été signé par le Premier ministre du Kosovo (et de la Serbie), a été ratifié en tant qu'accord international le 27 juin 2013 par l'Assemblée du Kosovo.

69. Ces accords et dispositions trouvent leur origine dans le Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur le statut futur du Kosovo, M. Martti Ahtisaari<sup>35</sup>. Ce rapport évoquait la situation et les droits des communautés et ce qu'il décrivait en 2007 est toujours valable aujourd'hui :

*« Les communautés minoritaires du Kosovo – en particulier les Serbes du Kosovo – continuent de connaître des conditions de vie difficiles. Les actes de violence commis contre elles pendant l'été de 1999 et en mars 2004 ont laissé de profondes traces. Les dirigeants du Kosovo ont certes redoublé d'efforts dans le sens du rapprochement avec les Serbes du Kosovo et d'une meilleure application des normes, mais il leur faudra s'armer d'une volonté encore plus résolue pour protéger les droits des communautés minoritaires. De leur côté, les Serbes du Kosovo doivent participer activement aux institutions du Kosovo. Ils doivent sortir de leur logique fondamentale de non-coopération ; ce n'est qu'en mettant fin à leur boycottage des institutions du Kosovo qu'ils pourront protéger durablement leurs droits et leurs intérêts.*

*Sur la base de cette évaluation, la proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, annexée au rapport de l'Envoyé spécial, inclut la disposition suivante sur la décentralisation :*

*Les vastes mesures de décentralisation prévues tendent à favoriser la bonne gouvernance, la transparence, l'efficacité et l'efficience des services publics. La proposition accorde une attention particulière aux besoins et aux préoccupations de la communauté serbe du Kosovo, qui pourra exercer un degré élevé de contrôle sur ses propres affaires. Parmi les principaux éléments de cette décentralisation, on retiendra : l'élargissement des compétences municipales des municipalités à majorité serbe du Kosovo (dans les soins de santé secondaires et l'enseignement supérieur, par exemple) ; le renforcement de l'autonomie des municipalités en matière financière, qui pourront notamment recevoir, en toute transparence, des financements provenant de Serbie ; plusieurs dispositions relatives à la création d'associations de municipalités et à la coopération à travers la frontière avec les institutions de Serbie ; et la création de six municipalités à majorité serbe du Kosovo qui sont soit entièrement nouvelles, soit considérablement élargies. »*

70. En 2015, un document intitulé « Association/Communauté des communes du Kosovo à majorité serbe – principes généraux/éléments principaux » a été élaboré pour mettre en œuvre l'accord de 2013. Le président du Kosovo de l'époque a demandé à la Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité de ce document. En décembre 2015, la Cour constitutionnelle a déclaré que ce document était inconstitutionnel à plusieurs égards<sup>36</sup>.

71. La Cour a estimé que le cadre juridique proposé ne « satisfaisait pas pleinement aux normes constitutionnelles ». Elle n'a toutefois pas exclu a priori et de manière générale la possibilité de créer une telle association. La Cour a examiné les propositions spécifiques présentées dans les Principes généraux et s'est inquiétée, entre autres, de l'ambiguïté du terme « appliquer une vision globale » (« *exercise full overview* » dans la version anglaise) et de ses traductions proches, mais non identiques, en langues albanaise et serbe. En outre, la Cour a noté que les principes relatifs à la structure organisationnelle de l'Association/Communauté soulevaient des préoccupations 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 d'une *autorité pleine et exclusive* pour promouvoir les intérêts de la seule communauté serbe du Kosovo dans ses relations avec les autorités centrales.

<sup>34</sup> Premier accord de principes régissant la normalisation des relations conclu à Bruxelles avec la médiation de l'UE le 19 avril 2013 et son Plan de mise en œuvre. Ce Premier accord comprenait également d'autres dispositions, notamment sur le service de police du Kosovo, l'intégration des structures de sécurité serbes et le fonctionnement du système judiciaire. Il a ensuite été suivi des « Principes généraux », approuvés le 25 août 2015 par les deux parties. Ce sont ces principaux généraux/éléments principaux qui ont été examinés par la Cour constitutionnelle du Kosovo.

<sup>35</sup> Documents [S/2007/168](#) et [S/2007/168/Add.1](#) du Conseil de sécurité des Nations Unies, 26 mars 2007.

<sup>36</sup> Arrêt du 23 décembre 2015, affaire n° KO 130/15.

72. Les responsables politiques du Kosovo se sont servis de cet arrêt pour déclarer que la création d'une telle association était en soi inconstitutionnelle et il n'a pas été trouvé de nouvel accord sur le statut possible d'une telle association. Au moment de notre visite, le gouvernement actuel ne semble pas disposé à créer une telle association.

73. Toutefois, cette interprétation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle est abusive. En effet, si la Cour a émis des critiques à l'égard du document qui lui a été soumis, elle a 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 le Président de la République du Kosovo* ».

74. Les normes du Conseil de l'Europe relatives à la décentralisation et à la participation effective des minorités sont applicables en l'espèce, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122/1985) et l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales.

75. L'article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale prévoit le droit d'association des collectivités locales :

- « 1. *Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.*
- 2. *Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.*
- 3. *Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États. »*

76. Par ailleurs, l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN) énonce :

- « *Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant* ».

77. Selon le Deuxième commentaire thématique (2008) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales relatif au droit de participation des personnes appartenant à des minorités nationales (paragraphe 67), « [l]es processus de décentralisation peuvent jouer un rôle important en créant les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie culturelle. En particulier, les dispositions en matière d'autonomie culturelle, qui visent notamment à déléguer des compétences aux personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de la culture, de l'éducation et de la recherche, peuvent intensifier leur participation à la vie culturelle »<sup>37</sup>.

78. Conformément aux dispositions de la CCMN, l'exercice de tout droit consacré par la Convention doit respecter les principes suivants :

- « *Article 20*  
*Dans l'exercice des droits et des libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité ou aux autres minorités nationales.*

- Article 21*  
*Aucune des dispositions de la présente Convention-cadre ne sera interprétée comme impliquant pour un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire aux principes*

---

<sup>37</sup> Voir aussi les paragraphes 133 à 137 du même Commentaire thématique sur les questions d'autonomie culturelle et territoriale.

*fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des États. »*

79. En outre, les Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité (2012) recensent plusieurs outils qui permettent la participation effective des personnes appartenant à des minorités, notamment :

*« - des dispositifs d'autonomie non territoriale ou des modalités de partage des pouvoirs visant à renforcer l'influence de groupes particuliers sur des questions qui les concernent spécifiquement ;  
- Dans certains contextes, des dispositifs d'autonomie territoriale, tels que la décentralisation des pouvoirs, peuvent également faciliter la représentation de groupes minoritaires. Quelle que soit leur forme, les institutions d'autogestion doivent être fondées sur des principes et des processus démocratiques afin de garantir qu'elles peuvent légitimement prétendre refléter le point de vue de toutes les communautés établies sur le territoire concerné et qu'elles respectent pleinement les droits humains de toutes les personnes, y compris des minorités, placées sous leur juridiction. Dans ce contexte, les modalités de partage du pouvoir, lorsqu'elles existent, ne devraient pas être conçues de manière à exclure toute communauté de la représentation. »*

80. Les normes citées plus haut sont complétées par les principes énoncés dans le *Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent* (CDL-INF(2001)019-f), adopté par la Commission de Venise, et dans les Recommandations de Bolzano/Bozen de l'OSCE sur les minorités nationales dans les relations interétatiques (2008).

81. Dans le cadre des paramètres des déclarations normatives susmentionnées, conformément aux normes juridiques nationales et européennes, il devrait être possible de définir des modes d'association significatifs convenus pour les municipalités à majorité serbe.

82. Certains de nos interlocuteurs ont exprimé la crainte qu'une telle association ne devienne un instrument d'intervention des autorités serbes au Kosovo, voire qu'elle ne soit utilisée à des fins séparatistes, compte tenu de la situation actuelle dans le nord du Kosovo et dans la Republika Srpska de Bosnie-Herzégovine. Il est légitime d'exiger que le statut de l'association respecte la législation kosovare. Le Kosovo n'est pas non plus obligé d'accepter que des pouvoirs qui relèvent normalement des autorités centrales soient accordés à une telle association. La délégation de pouvoirs supplémentaires par les autorités centrales est bien entendu possible après accord des parties. L'étendue des pouvoirs des municipalités est en tout cas relativement large et, selon le droit kosovar, certaines municipalités serbes ont, sur la base de la proposition Ahtisaari, des compétences renforcées dans le domaine des soins de santé secondaires et de l'éducation, et toutes les municipalités à majorité serbe ont des compétences renforcées dans le domaine de la culture<sup>38</sup>. Il ne semble y avoir aucune raison juridique pour que ces municipalités ne puissent pas, sur une base volontaire, coordonner l'exercice de leurs compétences et mettre en commun, s'il y a lieu, l'exercice de ces compétences – étant entendu qu'il y a des limites à cette mise en commun puisque les municipalités à majorité serbe du Sud n'ont pas de territoire contigu. Cette approche est conforme au plan Ahtisaari, qui prévoyait que « [l]es municipalités peuvent confier à des associations de municipalités l'exercice de responsabilités relevant tant de leur compétence propre que de leur compétence élargie »<sup>39</sup>.

83. Le 27 février 2023, le Premier ministre du Kosovo, Albin Kurti, et le président de la Serbie, Aleksandar Vučić, se sont entendus sur les grandes lignes d'un nouvel accord grâce à la médiation de l'UE menée par le haut représentant, Josep Borrell, et le représentant spécial pour le dialogue Belgrade-Pristina, Miroslav Lajčák<sup>40</sup>. Les deux parties ont notamment convenu de reconnaître mutuellement leurs documents et symboles nationaux respectifs, y compris les passeports, diplômes, plaques d'immatriculation et timbres douaniers. L'accord prévoit en outre que la Serbie ne s'opposera pas à l'adhésion du Kosovo aux organisations internationales et son article 7 propose « un niveau approprié d'autogestion pour la communauté serbe au Kosovo ».

<sup>38</sup> Loi sur l'autonomie locale, articles 19 à 22.

<sup>39</sup> Annexe III – Décentralisation, article 9.1.1.

<sup>40</sup> Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposa – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, 27 février 2023 (disponible sur le site [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)).

84. La possibilité de créer une telle association n'est pas une exigence générale qui découle des normes du Conseil de l'Europe. Il s'agit toutefois en l'espèce d'une obligation internationale du Kosovo qui semble indispensable pour réduire les tensions entre la majorité de la population et la communauté serbe du Kosovo.

**Il est donc recommandé que les autorités du Kosovo renoncent à leur opposition à la création de cette association et entament des négociations de bonne foi sur le statut possible d'une telle association, qui devra être pleinement conforme à l'ordre juridique kosovar.**

## QUATRIÈME PARTIE : L'ÉTAT DE DROIT

### 1. La Cour constitutionnelle

85. Nous l'avons vu plus haut, la Constitution confère à la Cour constitutionnelle des pouvoirs importants. Dans la pratique, la Cour est active et ne craint pas de prendre des décisions de grande portée, même si elles vont à l'encontre des souhaits des organes politiques de l'État. En 2010, par exemple, le président du Kosovo a dû démissionner, car la Cour constitutionnelle a jugé qu'il ne pouvait pas être à la fois président et chef d'un parti politique<sup>41</sup>.

86. La Cour se réfère régulièrement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et semble jouir de la confiance générale, y compris au sein des communautés non majoritaires. Environ dix pour cent des affaires dont elle est saisie sont soumises par des personnes appartenant à des communautés non majoritaires. En 2010, à la demande du vice-président de l'Assemblée municipale des communautés de Prizren, la Cour a conclu à l'inconstitutionnalité de l'emblème de la municipalité, car il était associé à l'héritage et à la tradition de la communauté majoritaire et ne reflétait pas la nature multiethnique de la population<sup>42</sup>. Cet arrêt a été salué comme une décision historique tant par les représentants politiques de la communauté majoritaire que par ceux des communautés non majoritaires.

87. Si la Cour joue un rôle important en tant que gardienne de la Constitution, l'un de ces arrêts rendus en 2016 dans une affaire politiquement sensible<sup>43</sup> n'a toujours pas été exécuté. Dans cette affaire, la Cour a jugé que 24 hectares de terres contestées appartenaient au monastère de Visoki Decani. Cette décision a été critiquée par les responsables politiques et, malgré les appels répétés de la communauté internationale, elle n'a toujours pas été mise en œuvre. Ce manquement constitue une violation flagrante de l'État de droit.

**Les autorités du Kosovo devraient mettre en œuvre sans plus tarder l'arrêt de la Cour constitutionnelle dans l'affaire Visoki Decani.**

### 2. Les tribunaux ordinaires

#### *L'indépendance et le fonctionnement du système judiciaire*

88. Comme indiqué précédemment, la Constitution fournit des garanties solides pour l'indépendance du système judiciaire et établit un Conseil judiciaire doté de pouvoirs étendus. Le cadre législatif semble aussi globalement conforme aux normes européennes. Nous n'avons eu connaissance d'aucune critique à cet égard. Les tribunaux font également preuve d'indépendance dans la pratique. En août 2023, le tribunal compétent a prononcé une injonction contre la décision d'un ministère de retirer sa licence d'exploitation à Klan Kosova, un important groupe médiatique.

89. En revanche, il arrive que des responsables politiques haut placés critiquent des décisions de justice dans des affaires sensibles, en des termes inappropriés et d'une manière qui peut nuire à l'indépendance judiciaire. Ainsi, dans l'affaire Visoki Decani, non seulement l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'a pas été exécuté, mais il a été sévèrement critiqué par plusieurs personnes exerçant de hautes fonctions politiques. De

---

<sup>41</sup> Arrêt du 28 septembre 2010, affaire n° KO 47/10.

<sup>42</sup> Arrêt du 18 mars 2010, affaire n° KO 01/09.

<sup>43</sup> Arrêt du 20 mai 2016, affaire n° KI 132/15.

même, lorsqu'un suspect serbe du Kosovo a été libéré de prison pour être assigné à résidence<sup>44</sup>, le Premier ministre a déclaré qu'il serait curieux de connaître le nom du procureur qui avait fait cette demande et celui du juge qui avait l'approuvée.

90. Le gouvernement élu en 2021 s'est montré très critique à l'égard du fonctionnement du système judiciaire et a dénoncé un prétendu manque d'intégrité et de compétence, ainsi que des retards excessifs dans les procédures judiciaires qui auraient conduit à des violations de l'article 6 de la CEDH. Il a donc proposé d'instaurer une vérification générale de tous les juges et procureurs en exercice et a consulté la Commission de Venise sur la manière de procéder<sup>45</sup>. La Commission de Venise<sup>46</sup> n'a pas été convaincue de la pertinence d'établir une telle vérification générale – toujours très risqué pour l'indépendance judiciaire – ni de créer des organes spécifiques à cet effet. Elle a conseillé d'améliorer le régime disciplinaire judiciaire actuel en renforçant le système de déclaration de patrimoine et les unités de vérification au sein du Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs.

91. Par la suite, le gouvernement a abandonné l'idée d'une vérification générale de tous les juges et procureurs en exercice pour envisager aujourd'hui uniquement une vérification des membres des plus hautes juridictions, du Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs. Des amendements constitutionnels qui prévoient la vérification de ces juges et procureurs par une Autorité indépendante de vérification de l'intégrité, composée de juges éminents de la plus haute intégrité élus par l'Assemblée à la majorité qualifiée, sont en cours d'examen à l'Assemblée. En revanche, les représentants du système judiciaire que nous avons rencontrés pendant notre visite semblent penser que la vérification de l'intégrité des juges et procureurs pourrait tout à fait être effectuée dans le cadre des structures existantes.

92. De nouvelles réformes sont manifestement nécessaires pour améliorer l'efficacité du système judiciaire et éviter les retards excessifs. Les rapports de la mission État de droit de l'UE (EULEX) montrent que certains progrès ont déjà été accomplis, notamment grâce à l'action du Conseil judiciaire sous sa direction actuelle, et que le nombre d'audiences improductives a diminué<sup>47</sup>. Mais ces progrès ne sont pas suffisants et un certain nombre d'affaires très médiatisées sont au point mort depuis des années. Il reste encore trop d'audiences improductives et les affaires sont souvent renvoyées devant les tribunaux de première instance par les juridictions supérieures pour être rejugées. Les efforts de réforme doivent se poursuivre et le Conseil de l'Europe pourrait apporter une aide précieuse à cet égard.

93. Un autre problème observé au niveau du système judiciaire concerne la trop grande complaisance des juges envers les auteurs de violence domestique et de violence à l'égard des femmes, ainsi que l'imprévisibilité des sentences prononcées dans ces affaires. Le gouvernement semble déterminé à agir dans ce domaine (*voir également les paragraphes 156 à 158*).

94. Il convient par ailleurs de noter que la grande majorité des plaintes qui ont été soumises au Bureau du médiateur en 2022 (970 sur un total de 1 595 plaintes) portaient sur le droit à un recours judiciaire et à un procès équitable.

#### **Les autorités du Kosovo devraient :**

- **respecter pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en s'abstenant d'émettre des critiques injustifiées susceptibles de saper la confiance dans le pouvoir judiciaire ;**
- **poursuivre leurs efforts pour réformer le système judiciaire en coopération avec le Conseil de l'Europe et en respectant pleinement les normes du Conseil de l'Europe.**

#### *Le système judiciaire et les minorités*

95. Comme évoqué précédemment, la Constitution prévoit l'inclusion de personnes appartenant à des communautés non majoritaires, et en particulier à la communauté serbe, dans l'appareil judiciaire, notamment au sein des plus hautes juridictions et des tribunaux compétents dans les régions où la population serbe du

<sup>44</sup> L'ancien policier serbe du Kosovo Dejan Pantic a été libéré de prison fin décembre 2022.

<sup>45</sup> Document de référence de la Commission de Venise CDL-REF(2022)005 du 9 février 2022 : Concept paper on the development of the vetting process in the justice system.

<sup>46</sup> CDL-AD(2022)11 du 20 juin 2022.

<sup>47</sup> Mission État de droit de l'UE (EULEX), Justice Monitoring Report, novembre 2022.

Kosovo est majoritaire. Si, dans un premier temps, le recrutement de juges serbes du Kosovo s'est avéré difficile, la situation a changé après la signature de l'accord de Bruxelles de 2015 entre la Serbie et le Kosovo. En 2017, une étape importante a été franchie lorsque 40 juges et 13 procureurs serbes du Kosovo ont rejoint le système. Ils ont été en majorité affectés à des tribunaux et à des parquets situés dans le nord du Kosovo, ou à des juridictions d'appel.

96. Malheureusement, la plupart des juges (et des procureurs) serbes du Kosovo, y compris tous les juges serbes du nord, ont démissionné en novembre 2022. Le Conseil judiciaire du Kosovo et le Conseil des procureurs du Kosovo n'ont pas officiellement accepté ces démissions. En effet, les deux organes ont considéré que ces démissions n'étaient pas volontaires, mais qu'elles avaient eu lieu sous la pression de Belgrade. Si l'on ne peut que se féliciter de cette prise de position des Conseils, qui permet de préserver le caractère multiethnique de l'appareil judiciaire, il demeure impératif que les juges et les procureurs serbes du Kosovo reprennent leurs fonctions dès que possible.

97. Dans l'ensemble, les tribunaux semblent s'acquitter de leur obligation de fournir aux parties serbes du Kosovo des documents et une interprétation en langue serbe, mais cela entraîne souvent d'importants retards et la qualité est généralement insuffisante. En conséquence, dans son Cinquième avis sur le Kosovo\*, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a appelé « les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la loi relative à l'usage de langues devant les tribunaux, notamment en recrutant et en formant des traducteurs et des interprètes qualifiés et en garantissant des ressources budgétaires suffisantes pour soutenir la mise en œuvre du système de certification des interprètes et des traducteurs judiciaires »<sup>48</sup>. Cette question concerne toutes les autorités publiques et devra être traitée de manière globale.

98. Si le problème de retard excessif touche l'ensemble du système judiciaire, les affaires relatives aux droits de propriété des réfugiés et des personnes déplacées ont tendance à rester en suspens pendant sept à huit ans, voire plus encore<sup>49</sup>. Ces affaires sont certes complexes, mais cette situation n'est pas compatible avec l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Les autorités du Kosovo doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir que les litiges relatifs aux biens revendiqués par les réfugiés et les personnes déplacées sont traités dans un délai raisonnable.

99. Au cours de notre visite, nous avons été informés d'une tendance des tribunaux à recourir de manière excessive à la détention provisoire. Cela concerne en particulier les Serbes du Kosovo, car les tribunaux supposent généralement qu'il existe un risque élevé de fuite vers la Serbie. Bien que ce risque puisse effectivement exister dans certains cas, les tribunaux sont tenus d'éviter toute pratique discriminatoire.

**Les autorités du Kosovo devraient prendre les mesures nécessaires pour garantir que les litiges relatifs aux biens revendiqués par les réfugiés et les personnes déplacées sont traités dans un délai raisonnable.**

### 3. Le ministère public

100. Le ministère public rencontre des problèmes similaires à ceux qui se posent au sein du système judiciaire. Les procureurs font souvent l'objet de critiques sévères – et excessives – de la part des responsables politiques qui occupent de hautes fonctions. Le Conseil des procureurs a la réputation d'être moins enclin à mener des réformes que le Conseil judiciaire et le gouvernement a fait pression pour qu'il soit lui-même réformé. Une première proposition du gouvernement pour réformer le Conseil des procureurs a reçu un avis négatif de la Commission de Venise en décembre 2021<sup>50</sup>, au motif qu'il existait un risque de subordination du Conseil à la majorité politique. La Commission a ensuite étudié le projet révisé du gouvernement et a conclu en mars 2022<sup>51</sup> que ses principales préoccupations avaient été prises en compte. Néanmoins, en mars 2023, la Cour constitutionnelle a déclaré que la loi portant réforme du Conseil des procureurs était inconstitutionnelle, car elle ne respectait pas le principe constitutionnel du Kosovo selon lequel le ministère public doit être complètement indépendant<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Paragraphe 123.

<sup>49</sup> Rapport d'EULEX, p. 42.

<sup>50</sup> CDL-AD(2021)51 du 13 décembre 2021.

<sup>51</sup> CDL-AD(2022)006 du 23 mars 2022.

<sup>52</sup> Arrêt du 24 mars 2023, affaires n° KO 100/22 et n° KO 101/22.

101. Selon la Constitution (article 109, paragraphe 1), le procureur général est nommé par le président sur proposition du Conseil des procureurs. Le Conseil des procureurs a proposé un candidat pour ce poste en avril 2022, mais le président n'a toujours pas pris de décision sur cette nomination. Notons qu'un procès intenté par un autre candidat est en cours, mais que cette affaire n'a pas d'effet suspensif. Un délai aussi long n'est pas de nature à favoriser le bon fonctionnement du service.

#### 4. Les crimes de guerre

102. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné dans son rapport sur le Kosovo qu'il existait des lacunes importantes en matière d'enquêtes, de poursuites et de jugement des crimes de guerre au Kosovo<sup>53</sup>. Il convient de reconnaître à cet égard que les poursuites et le jugement des crimes de guerre ne relèvent de la pleine responsabilité du Kosovo que depuis 2019. Avant cette date, la MINUK et, dans certains cas, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et, depuis 2008, EULEX, étaient chargés de juger ces affaires.

103. À l'heure actuelle, tous les crimes de guerre sont jugés en appliquant le droit kosovar. Cependant, un certain nombre d'affaires particulièrement sensibles qui impliquent des responsables politiques de premier plan sont jugées par les Chambres spécialisées et le Bureau du procureur spécialisé du Kosovo, des juridictions situées à La Haye et composées de juges et de procureurs internationaux. Ces institutions sont notamment chargées de juger des crimes qui auraient été commis entre le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et le 31 décembre 2000, en lien avec les allégations du rapport rédigé par Dick Marty de l'APCE<sup>54</sup>. La mise en place de ces juridictions a été rendue possible par les amendements constitutionnels adoptés par l'Assemblée du Kosovo en août 2015. Les premières personnes inculpées, dont un ancien président du Kosovo, ont été arrêtées et transférées à La Haye au second semestre 2020.

104. Les amendements constitutionnels ont été adoptés sous la pression de la communauté internationale et les Chambres spécialisées et le Bureau du procureur spécialisé sont loin d'être populaires au Kosovo. Néanmoins, une unité spécialisée a été créée au sein du ministère de la Justice pour assurer la coopération avec ces institutions et les procureurs du Kosovo transfèrent les dossiers sur demande. Il est essentiel que les autorités kosovares coopèrent pleinement avec les Chambres spécialisées et le Bureau du procureur spécialisé.

105. Au Kosovo, une unité spéciale est chargée des poursuites liées aux crimes de guerre qui ne sont pas traitées par le Bureau du procureur spécialisé. Cette unité a principalement inculpé des Serbes, mais aussi des Albanais du Kosovo, soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre. Ses activités sont entravées par l'absence de coopération avec les autorités serbes. Une modification apportée en juillet 2022 au Code de procédure pénale introduit la possibilité de procès par contumace, principalement pour ce genre d'affaires.

106. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déjà soulevé le problème majeur de la protection des témoins dans les affaires de crimes de guerre au Kosovo dans sa résolution 1784 (2011) « La protection des témoins: pierre angulaire de la justice et de la réconciliation dans les Balkans »<sup>55</sup>. Une loi sur la protection des témoins a ensuite adoptée en septembre 2011, mais ce dispositif reste très difficile à appliquer dans un pays aussi petit que le Kosovo. Les affaires les plus sensibles sont désormais traitées à La Haye et les procureurs kosovars rencontrés lors de notre visite n'ont pas exprimé de préoccupations particulières à cet égard. Néanmoins, comme l'a souligné la Commissaire aux droits de l'homme dans son mémorandum<sup>56</sup>, il n'est certainement pas anodin que le tout premier arrêt rendu par les Chambres spécialisées concerne une affaire d'intimidation de témoins.

<sup>53</sup> Document CommDH(2022)26 du 19 octobre 2022 : Memorandum following the Commissioner's Mission to Kosovo\* from 30 May to 3 June 2022.

<sup>54</sup> [Doc. 12462](#).

<sup>55</sup> [Résolution 1784 \(2011\)](#). Voir aussi l'exposé des motifs de M. Gardetto (Monaco, PPE/DC), dans le [Doc. 12440](#).

<sup>56</sup> Paragraphe 38.

## **La lutte contre la corruption et la criminalité organisée**

107. La lutte contre la corruption et la criminalité organisée est une priorité du gouvernement actuel et des progrès ont été réalisés à cet égard. Le cadre législatif a été amélioré et de nouvelles lois sur l'Agence pour la prévention de la corruption, les déclarations de patrimoine, les lanceurs d'alerte et la procédure pénale ont été adoptées, ainsi qu'une nouvelle législation sur le financement des partis politiques. La loi sur le Bureau d'État pour la vérification et la compensation des actifs injustifiés, qui a été évaluée très positivement par la Commission de Venise<sup>57</sup>, est en cours d'examen par la Cour constitutionnelle. Les autorités coopèrent avec le Conseil de l'Europe dans ce domaine. Les fonctionnaires sont tenus de présenter régulièrement des déclarations de patrimoine et cette obligation est généralement respectée.

108. Le Kosovo a progressé dans le classement de l'indice de perception de la corruption de Transparency International, de la 104<sup>e</sup> à la 84<sup>e</sup> place, mais il reste insatisfaisant. Le nombre d'affaires judiciaires pertinentes demeure relativement faible et les affaires de corruption très médiatisées sont souvent renvoyées par la cour d'appel devant le tribunal de première instance pour être rejuguées<sup>58</sup>. Les enquêtes sur la criminalité organisée restent exposées à la corruption et aux ingérences illicites<sup>59</sup>. Il paraît indispensable de continuer à renforcer les différents organes et institutions qui luttent contre la corruption, notamment en leur allouant des ressources supplémentaires.

**Les autorités du Kosovo devraient 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.**

### **5. La police**

109. La Constitution du Kosovo prévoit que la police doit refléter la diversité ethnique du Kosovo et que « la composition ethnique de la police d'une municipalité doit refléter la composition ethnique de la population au sein de la municipalité respective dans toute la mesure possible » (article 128, paragraphe 4). L'article 41 de la loi sur la police dispose que les commissaires dans les municipalités à majorité serbe doivent être choisis en concertation avec le conseil municipal. Après la signature de l'accord de Bruxelles de 2013 entre la Serbie et le Kosovo dans le cadre du dialogue facilité par l'UE, l'intégration des officiers de police serbes dans la police du Kosovo s'est plutôt bien passée et, jusqu'à la démission d'environ 400 officiers de police serbes du Kosovo fin 2022, la composition des forces générales de police reflétait assez bien la diversité de la population. Cette intégration est extrêmement importante pour faciliter la communication entre la population locale et la police et pour que la police gagne la confiance de la population locale. Il est donc particulièrement souhaitable qu'un nombre suffisant de policiers serbes du Kosovo réintègrent leurs fonctions ou soient recrutés. Plusieurs interlocuteurs nous ont dit que, bien souvent, les démissions n'étaient pas volontaires, mais dues à des pressions exercées sur les officiers de police, et que ces pressions rendaient difficile, voire impossible, le recrutement de nouveaux officiers de police serbes.

110. Si l'intégration des communautés non majoritaires, et en particulier des officiers serbes, a été un succès dans les forces générales de police, il n'en a pas été de même pour les unités de police spéciales. Ces unités sont généralement composées de policiers albanais qui ne parlent qu'albanais, sont lourdement armées et portent des équipements de protection. Leur présence est donc perçue comme intimidante par la population locale, en particulier dans le nord.

111. Après la démission des officiers de police serbes, on a constaté une tendance accrue à déployer des unités de police spéciales dans le nord. Bien que le ministère de l'Intérieur maintienne que ces unités sont envoyées sur la base d'une évaluation précise de la menace, tous les observateurs internationaux s'accordent à dire que leur présence est devenue excessive et qu'elle génère des tensions avec la population du nord. Cela ne signifie pas qu'une telle présence ne puisse jamais être justifiée. En cas d'attaques par des groupes armés, comme ce fut le cas le 24 septembre 2023, il est évident qu'il faut recourir à ces unités spéciales. Lors d'une réunion organisée en juillet à Bratislava avec le représentant spécial de l'UE, Miroslav Lajčák, les autorités kosovares ont accepté de réduire la présence des forces de police spéciales dans le nord et de fonder leur déploiement sur une évaluation conjointe de la menace réalisée avec la KFOR et EULEX. Cet accord n'a toutefois pas suffi à désamorcer les tensions.

---

<sup>57</sup> [CDL-AD\(2022\)052](#) du 19 décembre 2022.

<sup>58</sup> Rapport EULEX p. 23 et 24.

<sup>59</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, p. 46.

112. Le dernier rapport de la MINUK au Conseil de sécurité, qui date d'avril 2023, fait état de « plusieurs cas de violence verbale et physique de la part de membres d'unités d'opérations spéciales du Service de police du Kosovo » dans le nord du Kosovo<sup>60</sup>. En cas de manifestations violentes et illicites ou de barrages routiers, les autorités du Kosovo privilégient le recours rapide et vigoureux à ces unités spéciales pour rétablir l'ordre public, même s'il existe un risque élevé que l'usage de la force par la police entraîne des violences massives et des effusions de sang. Ce n'est que grâce à la position ferme de la KFOR qu'il a été possible d'éviter une escalade majeure de la violence au cours des récents incidents.

**Les autorités du Kosovo devraient s'abstenir de recourir aux forces de police spéciales pour effectuer des tâches de police ordinaires et veiller à ce que les forces de police spéciales ne soient déployées qu'en cas de nécessité, en coordination avec EULEX et la KFOR.**

## PARTIE V : LES DROITS HUMAINS

### 1. Les droits et libertés fondamentaux dans la Constitution

113. Les droits et libertés fondamentaux sont inscrits au chapitre II de la Constitution du Kosovo. La Constitution a incorporé un certain nombre de traités internationaux relatifs aux droits humains qui ont la priorité sur « les dispositions des lois et autres actes des institutions publiques » (voir ci-dessus : le cadre constitutionnel). La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles, la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales ainsi que plusieurs traités mondiaux relatifs aux droits humains ont été rendus directement applicables de cette manière.

114. Plusieurs autres lois nationales complètent ce cadre de référence dans divers domaines. Il est indiqué ci-après que des lois et des modifications législatives sont encore nécessaires ou en instance dans certains domaines de la vie publique, notamment les modifications de la loi sur la liberté de religion et un nouveau code civil.

115. L'article 32 de la Constitution prévoit en outre le droit à des recours judiciaires et énonce que « toute personne a le droit d'exercer des recours contre les décisions judiciaires et administratives qui portent atteinte à ses droits ou intérêts, dans les formes prévues par la loi ».

116. L'Institution du médiateur est l'une des principales institutions chargées d'assurer le suivi et la sauvegarde des droits humains. Son rapport annuel publié en 2022 indique que 23 % de toutes les plaintes déposées et ayant fait l'objet d'une enquête concernent le droit à des voies de recours et visent principalement les activités des tribunaux, des ministères et des municipalités<sup>61</sup>. Le même rapport précise qu'à la fin de l'année, 23 % des recommandations de l'Institution du médiateur avaient été mises en œuvre, 4 % avaient été partiellement mises en œuvre, 3 % n'avaient pas été mises en œuvre et 70 % étaient toujours en attente de mise en œuvre. En ce qui concerne les affaires et les recommandations adoptées en 2021, l'Institution du médiateur fait état d'une mise en œuvre de 46 % de ses recommandations à la fin de 2022. En d'autres termes, plus d'un an après leur adoption, plus de la moitié des recommandations de cette institution restent en suspens et ne sont pas mises en œuvre.

117. D'une manière générale, le cadre législatif nécessaire au respect et à la protection des droits humains est en place au Kosovo. De nombreuses politiques ont été adoptées ces dernières années dans un certain nombre de domaines liés aux droits humains, notamment l'éducation, les communautés et les retours. Si certaines lacunes subsistent, le principal problème relevé est celui de la mise en œuvre des lois, des politiques et des recommandations par les organismes de surveillance des droits humains, tels que l'Institution du médiateur et le Bureau du Commissaire aux langues.

<sup>60</sup> [Document S/2023/247](#) du Conseil de sécurité des Nations Unies, 5 avril 2023, paragraphe 24. Voir également le paragraphe 40.

<sup>61</sup> Institution du médiateur, rapport annuel 2022, Pristhinë 2023 <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/the-ombudsperson-institution-of-kosovo-publishes-its-2022-annual-report>.

118. Nous reviendrons ci-après sur la question des droits des personnes appartenant à des minorités mais nous notons que l'Institution du médiateur signale avoir été saisie de plusieurs plaintes relatives à la discrimination au travail au cours de l'année 2022. Il s'agit notamment de plaintes déposées par des personnes issues de communautés non majoritaires concernant la discrimination au travail et sur le marché de l'emploi. Des cas similaires ont également été signalés lors de notre visite<sup>62</sup>. Si les raisons de cette discrimination peuvent varier, notamment en fonction du degré de ségrégation dans le domaine de l'éducation, de la non-reconnaissance des diplômes ou de l'intérêt limité pour le renforcement du bilinguisme actif sur le marché de l'emploi et dans la société en général, la discrimination qui frappe les personnes appartenant aux petites communautés sur le marché de l'emploi ainsi que leur exclusion les place dans une position extrêmement désavantageuse.

119. La mise en œuvre de la loi sur la protection contre la discrimination (loi n° 05/L -021 de 2015) se heurte à plusieurs difficultés relevées par le Médiateur. Il s'agit notamment du manque de pouvoirs du Médiateur dans le secteur privé, de l'absence d'assistance juridique pour les victimes de discrimination, ainsi que des lacunes concernant les actes infra-légaux pour la mise en application de la loi sur la protection contre la discrimination et de la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

## 2. Le droit à l'éducation

120. Selon l'article 47 de la Constitution :

1. *Toute personne a droit à une éducation de base gratuite. L'enseignement obligatoire est réglementé par la loi et financé par des fonds publics.*
2. *Les institutions publiques garantissent à chacun l'égalité des chances en matière d'éducation, en fonction de ses aptitudes et de ses besoins spécifiques.*

121. Le droit à l'éducation est également garanti à l'article 2 du Protocole I à la Convention européenne des droits de l'homme et des droits fondamentaux qui énonce que :

*« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».*

122. Nous reviendrons plus loin sur les préoccupations spécifiques concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales dans le domaine de l'éducation, mais nous devons d'ores et déjà noter que la sphère éducative est divisée entre les écoles qui enseignent la langue et le programme d'études albanais et celles qui enseignent la langue et le programme d'études serbes. Les autorités ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle efficace sur le programme et la qualité de l'enseignement dans les écoles qui appliquent le programme d'études serbe. La question de l'éducation n'est pas abordée dans le dialogue engagé entre la Serbie et le Kosovo et facilité par l'UE, à l'exception de la reconnaissance des diplômes, un domaine qui n'a pas enregistré de progrès considérables.

123. Une nouvelle stratégie en faveur de l'éducation pour 2022-2026 a été adoptée à l'automne 2022 avec le soutien du gouvernement allemand et de plusieurs autres acteurs internationaux. Le fonctionnement des centres de formation depuis 2018 a contribué à réduire les taux d'abandon scolaire, mais leur financement n'est pas durable, comme c'est le cas dans de nombreux domaines visant à renforcer la diversité et qui dépendent largement du financement international à court terme et axé sur les projets<sup>63</sup>. En ce qui concerne les personnes appartenant à des communautés non majoritaires, il a été constaté lors de la visite, et noté dans la stratégie, que « malgré les progrès réalisés pour accroître leur inclusion à tous les niveaux de l'enseignement pré-universitaire, leur participation reste faible par rapport à la moyenne nationale ». Cette différence est particulièrement visible dans l'enseignement préscolaire, où 7,6 % des enfants de ces communautés bénéficient de services, alors que le pourcentage de la population générale est de 15 %, ainsi

---

<sup>62</sup> Ces rapports concernent en particulier les personnes appartenant aux communautés rom, égyptienne et ashkali. Voir aussi « Kosovo's Beleaguered Minorities : Three Degrees And Another On The Way, But Still No Job », RadioFreeEurope, 18 septembre 2022 <https://www.rferl.org/a/kosovo-roma-ashkali-balkan-egyptian-employment-public-sector/32039477.html>.

<sup>63</sup> Voir également Education Strategy 2022-2026 (Ministry of Education, Science, Technology and Innovation), p. 35, ainsi que PNUD (2015) « Corruption-Risk Assessment in the Kosovo Education Sector. Findings and Recommendations ».

que dans l'enseignement secondaire supérieur, où seulement 31 % des élèves roms, ashkalis et égyptiens sont inclus, contre 86,8 % dans la population totale. Nous examinerons de plus près (voir ci-dessous) les implications du système éducatif ségrégué pour les personnes appartenant à des communautés non majoritaires. Nous attirons cependant l'attention sur le fait qu'il sera difficile d'assurer une représentation adéquate et un accès égal des minorités aux fonctions publiques tant que l'accès à l'éducation sera inadéquat et inégal.

124. La concrétisation du droit à l'éducation est également déficiente pour les enfants handicapés. On estime que 38 000 enfants handicapés ne sont pas scolarisés au Kosovo. Selon la Stratégie 2022-2026 pour l'éducation mentionnée ci-dessus, l'« *inclusion des étudiants handicapés reste un défi majeur au niveau national* ». La stratégie indique également que les élèves handicapés sont considérés comme très sous-représentés dans le système éducatif et précise que près de 2,1 % de ces élèves sont scolarisés alors qu'ils représenteraient environ 15 % de la population.

125. Les experts et les commentateurs critiquent depuis longtemps ce qui est considéré comme un manque d'orientation stratégique dans le domaine de l'éducation et des résultats scolaires médiocres. En effet, l'accent mis sur l'enseignement supérieur est excessif, les interventions dans l'enseignement pré-universitaire sont moins nombreuses et l'investissement par habitant dans l'éducation est limité dans un pays qui compte une population jeune importante<sup>64</sup>. Il reste à voir si la mise en œuvre de la nouvelle stratégie en matière d'éducation sera en mesure de combler ces lacunes dans la concrétisation du droit à l'éducation. Comme souvent au Kosovo, il s'agit souvent d'un problème de mise en œuvre.

**Les autorités devraient garantir l'accès effectif à un enseignement primaire et secondaire de bonne qualité pour tous les enfants, y compris les enfants handicapés et les enfants appartenant à d'autres groupes défavorisés tels que les Roms, les Ashkalis et les Égyptiens.**

### 3. La liberté d'expression et les médias

126. Le Kosovo compte plusieurs chaînes de télévision, dont une chaîne publique, de très nombreuses chaînes de radio autorisées, ainsi que de nombreux journaux en ligne et portails de médias. Si la liberté d'expression est globalement respectée et l'environnement médiatique actif, des incidents et des tendances inquiétantes sont également observés. À la suite de sa mission au Kosovo en 2022, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a noté à cet égard que des progrès avaient été accomplis ces dernières années mais que « la mise en œuvre effective de la législation sur les médias n'est pas encore totalement achevée ». Ce constat se traduit, entre autres, par le fait que l'indice de liberté des médias au Kosovo établi par Reporters sans frontières a baissé entre 2021 et 2023<sup>65</sup>.

127. La Commissaire a signalé un certain nombre de problèmes, notamment des lacunes dans la mise en œuvre de la loi de 2010 sur l'accès aux documents publics. Selon des informations communiquées par la société civile et des journalistes, les professionnels des médias qui travaillent en langue serbe se heurtent à un problème supplémentaire d'accès aux documents rédigés dans cette langue, malgré l'article 5 de la Constitution qui énonce que l'albanais et le serbe sont des langues officielles (voir ci-après les questions relatives aux droits linguistiques). L'Institution du médiateur a formulé une recommandation sur une affaire concernant un manque d'accès à des documents et faisant suite à une plainte déposée en 2022 par une société de médias, Press Insajder, contre le ministère des Affaires étrangères et de la Diaspora. Le Médiateur a estimé que l'inaction dont fait preuve le ministère malgré les décisions de l'Agence pour l'information et la protection de la vie privée témoigne d'une approche dédaigneuse de la part des responsables publics.

128. En juillet 2023, l'Association des journalistes et des membres de la société civile, dont nous avons pu rencontrer certains représentants lors de notre visite, avait manifesté à Pristina contre ce qu'ils pensaient être une tentative du gouvernement de « contrôler les médias », notamment après la décision prise par le ministère de l'Industrie, de l'Entrepreneuriat et du Commerce (MINT) de suspendre la licence commerciale de l'entreprise de médias Klan Kosova pour des motifs purement formels liés aux documents d'enregistrement

<sup>64</sup> "Analysis of Kosovo's Education System", Friedrich Ebert Stiftung 2022, qui comprend plusieurs recommandations pertinentes.

<sup>65</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Mémoire faisant suite à la mission de la Commissaire au Kosovo », CommDH(2022)26, 18 octobre 2022<sup>65</sup>. [En anglais] Voir aussi Reporters sans frontières (2023), <https://rsf.org/en/country-kosovo>.

de la société. Par la suite, le tribunal de commerce a approuvé début août la demande de Klan Kosova de reporter l'exécution des décisions suspendant sa licence d'exploitation jusqu'à ce que l'affaire soit jugée en dernier ressort par le tribunal. L'affaire est toujours en instance<sup>66</sup>.

129. Bien que la diffamation ait été dépenalisée en 2012, des responsables politiques, des hommes d'affaires et des entreprises continuent d'engager des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (ou SLAPP en anglais), dans le cadre desquelles des poursuites pour diffamation sont intentées contre des journalistes et des militants écologistes, dans le but de les intimider<sup>67</sup>. Des rapports signalent également que des responsables publics et des criminels présumés menacent verbalement les journalistes pour des informations qu'ils jugent négatives. Selon certains rédacteurs en chef, des organismes publics et des entreprises retirent leur publicité aux médias qui publient des documents critiques à leur égard. Les ressources financières limitées dont disposent les journalistes et les médias accentuent les difficultés liées à leur indépendance et à leur liberté effective<sup>68</sup>.

130. Au cours des violents affrontements qui ont eu lieu dans le nord du Kosovo au début de l'été 2023, l'Association des journalistes a documenté et rapporté plus de 30 agressions contre des journalistes qui étaient souvent laissés sans protection<sup>69</sup>. Les modifications de la loi sur le radiodiffuseur public et sur la commission indépendante des médias, attendues de longue date, sont toujours bloquées<sup>70</sup>.

**Les autorités devraient garantir et respecter l'indépendance des médias et assurer la sécurité des journalistes.**

#### **4. Les droits de propriété et la question de l'expropriation**

131. Depuis août 2022, le gouvernement du Kosovo a adopté plusieurs décisions et décisions préliminaires concernant l'expropriation de 118 parcelles de terrain situées dans le nord du Kosovo. Les représentants de la communauté internationale, notamment l'OSCE, l'UE, EULEX et les États-Unis, ont exprimé leur profonde inquiétude quant à ces décisions, car la procédure suivie n'était pas conforme aux propres lois et règlements du Kosovo. Entre autres, les décisions n'ont pas précisé, comme l'exige l'article 44 de la Constitution, le but ou l'intérêt public rendant ces expropriations nécessaires. Il semble cependant généralement admis que l'intention est de construire des postes de police sur certaines parties de ces terrains. Cette façon de procéder n'est pas compatible avec l'État de droit et risque de saper davantage la confiance entre la communauté serbe et les institutions gouvernementales du Kosovo. Les autorités devraient également redoubler d'efforts pour communiquer au grand public les motifs des expropriations.

**Le gouvernement du Kosovo devrait s'abstenir de toute expropriation qui ne serait pas pleinement conforme à la Constitution et aux normes juridiques du Kosovo et communiquer au grand public les motifs pour lesquels les expropriations sont nécessaires.**

#### **5. Les droits des minorités nationales**

132. Comme indiqué ci-avant, la Constitution du Kosovo reconnaît et protège les droits des communautés. Selon l'article 3, paragraphe 1, le Kosovo est « une société multiethnique composée de la communauté albanaise et d'autres, gouvernée démocratiquement dans le plein respect de l'État de droit par le biais de ses institutions législatives, exécutives et judiciaires ». La Convention-cadre pour la protection des droits des minorités nationales est incorporée et prête à être directement applicable. L'article 5 de la Constitution précise que l'albanais et le serbe sont des langues officielles, tandis que le turc, le bosniaque et le rom sont reconnus

---

<sup>66</sup> 'Kosovo: Media freedom groups welcome Klan Kosova court injunction decision', 03.08.2023

<https://www.rcmediafreedom.eu/News/Kosovo-Media-freedom-groups-welcome-Klan-Kosova-court-injunction-decision>.

<sup>67</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Mémoire faisant suite à la mission de la Commissaire au Kosovo », CommDH(2022)26, 18 octobre 2022<sup>67</sup>. [En anglais]

<sup>68</sup> United States Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2022, p.13.

<sup>69</sup> Balkan Insight, "Kosovo Journalists left unprotected in violent protests in North", 02.06.2023. Voir également Institution du médiateur, Rapport annuel 2022, Pristinë 2023, page 43.

<sup>70</sup> European Commission, Kosovo 2022 Report, SWD(22) 334 final, pp. 32-35. Article 19, Kosovo: Political pressure on journalists undermines media freedom progress, 17.11.2022.

comme langues officielles au niveau municipal « ou seront utilisés officiellement à tous les niveaux conformément à la loi ».

133. Outre le chapitre II de la Constitution relatif aux droits et libertés fondamentaux, le chapitre III consacre les droits des communautés et de leurs membres. Elle garantit entre autres des « *conditions appropriées* permettant aux communautés et à leurs membres de préserver, protéger et développer leurs identités » (article 58, paragraphe 1, soulignement ajouté). En outre, « un esprit de tolérance, de dialogue et de soutien à la réconciliation entre les communautés » est prévu (article 58, paragraphe 2), ainsi que le respect non seulement de la Convention-cadre, mais aussi de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires. L'article 58, paragraphe 4, énonce que des *mesures appropriées* seront adoptées « en tant que de besoin pour assurer une égalité pleine et effective dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle entre les membres des communautés » ainsi que leur participation concrète à la vie publique et à la prise de décision.

134. Le cadre constitutionnel est complété, entre autres, par la loi n° 03/L-047 (2008) sur la protection et la promotion des droits des communautés et de leurs membres, ainsi que par la loi n° 02/L-37 (2006) sur l'usage des langues. Aucune stratégie globale, complète et à long terme n'avait été adoptée jusqu'à présent sur les questions relatives aux communautés. Or une telle stratégie a récemment été élaborée par le ministère des Communautés et du Retour, qui l'a présentée au gouvernement pour adoption et allocation budgétaire<sup>71</sup>. Cette stratégie précise que le terme « communautés » fait référence à « des groupes nationaux, ethniques, culturels, linguistiques ou religieux qui sont traditionnellement présents au Kosovo mais qui n'y sont pas majoritaires. Ces groupes sont les communautés serbe, turque, bosniaque, rom, ashkali, égyptienne, gorane, monténégrine, croate et autres.

135. De nombreux responsables et organismes publics sont chargés des questions relatives aux communautés du Kosovo. En plus du ministère des Communautés et du Retour, il existe plusieurs fonctions au sein du cabinet du Premier ministre, à savoir le Bureau des affaires communautaires, le Bureau du Commissaire aux langues et le Bureau de la bonne gouvernance, ainsi qu'un expert sur les minorités. Il existe aussi des bureaux municipaux et des agents chargés des communautés et du retour. En outre, le Conseil consultatif des communautés, au sein duquel les communautés sont représentées, agit sous l'autorité du président. Les questions relatives aux minorités sont donc ventilées entre le cabinet du Premier ministre, plusieurs autres ministères ainsi que des responsables gouvernementaux et des institutions publiques. Les travaux ne sont donc pas suffisamment coordonnés, ni communiqués de manière cohérente aux personnes concernées. Il a fallu également attendre que la stratégie susmentionnée soit en phase de préparation pour qu'un groupe de travail interinstitutionnel soit créé. Selon certains interlocuteurs que nous avons rencontrés, la coordination et la rationalisation devraient être assurées plus efficacement par le cabinet du Premier ministre.

136. Dans une large mesure, la stratégie se concentre d'abord sur le retour et les solutions pour les « personnes déplacées et les rapatriés volontaires non majoritaires ». L'objectif stratégique 1 vise le « retour, la réintégration et les possibilités de trouver une solution permanente pour les personnes déplacées et les rapatriés volontaires non majoritaires ». L'objectif stratégique 2 vise « la stabilisation de la communauté et l'amélioration de son bien-être par l'égalité des chances en matière d'emploi, de prestations de sécurité sociale et d'éducation ». L'objectif stratégique 3 souligne la nécessité d'améliorer la « représentation proportionnelle des communautés minoritaires dans l'administration publique » tandis que l'objectif stratégique 4 se concentre sur l'usage des langues, en donnant la priorité à « l'harmonisation bilingue pour la rédaction des documents législatifs ». Il faut se féliciter que la stratégie comprenne également une analyse de la situation actuelle des communautés, et noter qu'une fois de plus, cet exercice commence par une discussion sur la situation des personnes déplacées et des rapatriés et qu'il est suivi d'analyses dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale, du logement, des questions de propriété, de l'usage des langues, des soins de santé, de la culture et de la violence fondée sur le genre, de la violence domestique et des mariages précoces.

137. Les mesures proposées pour chaque objectif stratégique restent toutefois générales et ne sont pas mises en œuvre en fonction des objectifs spécifiques proposés, et aucune différenciation n'est faite quant aux mesures qui seraient nécessaires pour chacune des communautés, que ce soit dans l'ensemble du pays ou dans les municipalités, et pour toute la période couverte par la stratégie. Le coût total de la stratégie pour les années 2023-2025 (ce qui ne couvre pas toute la période concernée) est estimé à près de 28 millions EUR,

---

<sup>71</sup> Ministère des Communautés et du Retour, Stratégie de protection et de promotion des droits des communautés et de leurs membres 2023-2027, février 2023. La stratégie a été soumise au gouvernement pour adoption le 10 août 2023.

et le ministre des Communautés et du Retour a demandé un budget de 12,2 millions EUR pour 2024, soit une augmentation considérable par rapport au montant de 4,3 millions EUR actuellement disponible pour ce ministère. Au moment de la visite, l'allocation budgétaire pour la mise en œuvre de la *Stratégie pour la protection et la promotion des droits des communautés et de leurs membres* est toujours en suspens, ainsi que l'approbation de la stratégie elle-même par le gouvernement. Selon des informations communiquées, les projets et les programmes visant à renforcer la diversité, le dialogue entre les communautés et leurs droits sont dans de nombreux cas lancés et financés par des acteurs internationaux, tandis que la prise en charge, la continuité et l'internalisation au niveau local restent limitées.

138. Comme mentionné ci-dessus (paragraphe 120-125), le système éducatif kosovar continue d'être divisé et caractérisé par les écoles qui enseignent la langue et le programme albanais d'une part et celles qui enseignent la langue et le programme serbes de l'autre. Les personnes appartenant à des communautés plus petites, en particulier les Roms, les Ashkalis et les Égyptiens, sont particulièrement vulnérables dans ces circonstances et doivent choisir entre fréquenter des écoles appliquant un programme d'études albanais ou serbe, tout en sachant que la reconnaissance des diplômes est problématique<sup>72</sup>. Le taux d'abandon scolaire parmi les élèves de ces communautés reste élevé. Il existe bien des programmes de bourses dans l'enseignement secondaire supérieur ainsi que des quotas pour ces personnes dans l'enseignement supérieur, mais ces programmes ne sont pas accessibles aux enfants qui fréquentent les écoles appliquant le programme d'études serbe. Il semble en outre que des quotas soient remplis par des étudiants non minoritaires qui déclarent appartenir à la communauté ciblée. Comme il n'y a pas eu de recensement depuis 2011 (et que les régions du nord étaient alors exclues), il est difficile de calibrer les efforts ciblés, d'où l'importance capitale que revêtent la coopération et la coordination entre tous les acteurs chargés de l'éducation des minorités et les minorités concernées, y compris au niveau municipal et universitaire<sup>73</sup>.

139. Les écoles appliquant un programme d'études serbe ne sont pas seulement fréquentées par des élèves serbes, mais aussi par des élèves appartenant à d'autres communautés, notamment les Goranis, les Croates, les Bosniaques, les Monténégrins, les Roms, les Ashkalis et les Égyptiens. Le système prévu à l'article 12 de la loi sur l'éducation dans les municipalités (loi n° 03/L-068) ne fonctionne pas actuellement en raison des tensions bilatérales entre le Kosovo et la Serbie. Cela se traduit notamment par la qualité médiocre et le manque de disponibilité des manuels dans les écoles appliquant le programme d'études serbe. Des élèves ont dû, dans certains cas, commencer leur année scolaire sans pouvoir disposer de manuels. Selon les informations que nous avons reçues pendant la visite, les autorités bloquent parfois l'importation de manuels scolaires de Serbie, ce qui empêche à nouveau les élèves de commencer l'année scolaire en possession d'un manuel. Il s'agit là de problèmes qui doivent être traités de toute urgence car ils constituent un véritable déni du droit à l'éducation.

140. Les institutions kosovares n'ont pas cherché à élaborer leurs propres programmes d'études en langue serbe. Les écoles appliquant le programme d'études serbe dépendent de supports et de manuels provenant de Serbie, dont l'importation est souvent bloquée ou rencontre de grandes difficultés, ainsi que de la rémunération des enseignants par la Serbie. Les institutions kosovares n'ont pas encore cherché à mettre en place un système éducatif multilingue et axé sur la diversité, qui permettrait à des élèves de différentes communautés de se rencontrer, d'échanger et d'avoir accès aux deux langues officielles. Il en va de même pour les matières et les activités telles que le sport, pour lesquelles une telle intégration semble particulièrement appropriée. La même situation de profonde ségrégation s'applique aux municipalités du nord et du sud. Le Comité consultatif de la Convention-cadre a également constaté que les autorités ne prennent aucune initiative systématique pour encourager les interactions et l'apprentissage interculturels entre les élèves qui suivent les deux programmes distincts dans ces écoles<sup>74</sup>. Comme indiqué dans le rapport explicatif sur l'article 14 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, il faut veiller à ce que les minorités « aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue. [...] sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue ». La connaissance de la langue officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Cinquième avis sur le Kosovo, adopté en février 2023 et rendu public en mai 2023, paragraphes 141-146.

<sup>73</sup> Voir les commentaires du Comité consultatif concernant les centres de formation au paragraphe 146.

<sup>74</sup> Ibid. paragraphe 132.

<sup>75</sup> Voir également le Commentaire thématique n° 1 du Comité consultatif sur l'éducation (2006). Dans son paragraphe 7 : « Le Commentaire met l'accent sur le rôle joué par la Convention-cadre pour trouver le point d'équilibre entre, d'une part, le maintien et le développement de la culture et des composantes essentielles de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales et, d'autre part, leur libre intégration et participation dans les sociétés où elles vivent. »

141. Puisque la Constitution désigne deux langues officielles, il serait bon que le plus grand nombre possible d'élèves ait accès aux deux langues, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Si les tensions entre Pristina et Belgrade expliquent en partie cette situation, tous les enfants du Kosovo ont droit à l'éducation conformément à la constitution et aux normes internationales dans le domaine de l'éducation. Le Comité consultatif a également noté que du point de vue des droits des minorités, qui sont considérés comme des droits humains fondamentaux, la référence à la réciprocité est non seulement dénuée de pertinence mais particulièrement inappropriée, notamment dans la société actuelle où les écarts linguistiques et la méfiance sont en progression<sup>76</sup>.

142. Au cours de la visite, il a été signalé que les autorités utilisaient fréquemment des points de contrôle dans les municipalités du nord et faisaient usage d'un recours excessif aux forces de police spéciales, notamment dans des situations concernant des questions administratives et fiscales où ce recours n'est ni proportionnel ni légitime<sup>77</sup>. Des barrages routiers sont également utilisés par les Serbes dans le nord du Kosovo et il règne une méfiance et une tension croissantes dans cette région, en particulier depuis les violents affrontements de 2023, au point d'entraver le droit de circulation des habitants dans les municipalités concernées. La violence a été combattue grâce à l'intervention de la KFOR, ce qui indique que la sécurité, au moins dans certaines parties du Kosovo, ne saurait être garantie pour le moment sans l'assistance de ce troisième organisme de sécurité qu'est la KFOR.

143. Étant donné que les représentants élus du parti serbe (*Srpska lista*) ne participent pas effectivement aux travaux de l'Assemblée du Kosovo, l'adoption de toutes les lois nécessitant une majorité renforcée, notamment les lois mettant en œuvre les droits des communautés, les lois sur l'usage des langues et la protection du patrimoine culturel, est bloquée, ce qui nuit au développement des droits et à la situation des communautés (voir l'article 81 de la Constitution concernant la législation d'intérêt vital). Cela signifie concrètement que le travail législatif sur ces questions a stagné, notamment les amendements à la loi sur la liberté de religion.

**Les autorités devraient garantir un accès effectif à un enseignement primaire et secondaire de qualité pour tous les enfants, y compris les enfants handicapés et les enfants appartenant à d'autres groupes défavorisés tels que les Roms, les Ashkalis et les Égyptiens.**

**Les autorités devraient veiller à ce que tous les enfants puissent disposer de manuels scolaires pour leur éducation.**

**Le gouvernement devrait remédier d'urgence à l'absence d'une approche globale et coordonnée des questions concernant les minorités et leurs droits. Une telle approche devrait être élaborée et mise en œuvre en coopération avec les personnes concernées et de manière à tenir compte des besoins spécifiques des différentes minorités.**

**Le principe de réciprocité ne peut être invoqué dans les questions relatives aux droits humains fondamentaux, en particulier le droit à l'éducation qui est une condition préalable à la jouissance de nombreux autres droits.**

## 6. Les droits linguistiques

144. Comme indiqué ci-dessus, l'article 5 de la Constitution énonce que l'albanais et le serbe sont des langues officielles. Les droits linguistiques constituent une partie importante de l'article 59 du chapitre III de la Constitution sur les droits des communautés et de leurs membres, qui reconnaît non seulement les droits linguistiques des communautés et de leurs membres, mais également le multilinguisme en tant que tel, en plus de la situation particulière de la langue serbe :

<sup>76</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Cinquième avis sur le Kosovo, adopté en février 2023 et rendu public en mai 2023, paragraphes 188.

<sup>77</sup> Voir également Institution du Médiateur, rapport annuel 2022, page 34 et United States Department of State, Country Report on Human Rights Practices for 2022, pages 16-17.

*Article 59. Droits des communautés et de leurs membres*

*Les membres des communautés ont le droit, individuellement ou en communauté :*

- 1. D'exprimer, de conserver et développer leur culture et préserver les éléments essentiels de leur identité, à savoir leurs religion, langue, traditions et culture ;*
- 2. De recevoir une éducation publique dans l'une des langues officielles du Kosovo de leur choix, à tous les niveaux ;*
- 3. De recevoir une éducation préscolaire, primaire et secondaire publique dans leur propre langue dans les limites définies par la loi, les seuils de population nécessaires pour la création de classes ou d'écoles spécifiques à cet effet étant inférieurs aux normes prévues habituellement pour les établissements d'enseignement ;*
- 4. De créer et gérer leurs propres établissements d'enseignement et de formation privés, lesquels pourront bénéficier d'une aide financière publique, conformément à la loi et aux normes internationales ;*
- 5. D'utiliser leur langue et leur alphabet librement en privé et en public ;*
- 6. D'utiliser leur langue et leur alphabet dans leurs relations avec les autorités municipales ou les bureaux locaux des autorités centrales dans les régions où ils représentent une proportion suffisante de la population conformément à la loi. Les autorités compétentes prennent à leur charge les frais d'interprétation ou de traduction ;*
- 7. D'utiliser et d'arborer les symboles de leur communauté conformément à la loi et aux normes internationales ;*
- 8. De se faire inscrire sous la forme originale de leur nom, tel qu'il s'écrit dans leur alphabet, et revenir à leur nom initial si celui-ci a été changé de force ;*
- 9. D'adopter des noms de lieux, de rues et d'autres indications topographiques qui reflètent le caractère multiethnique et multilinguistique de la région concernée et en tiennent compte ;*
- 10. De se voir garantir l'accès à la radio et la télévision publiques, d'être spécialement représentés dans ces médias et de bénéficier d'émissions dans leur langue, conformément à la loi et aux normes internationales ;*
- 11. De créer et utiliser leurs propres médias, y compris diffuser des informations dans leur langue par l'intermédiaire notamment de quotidiens et d'agences de presse et de fréquences réservées pour les médias électroniques, conformément à la loi et aux normes internationales. Le Kosovo prend toutes mesures nécessaires pour obtenir un plan international de fréquences qui permette à la communauté serbe du Kosovo d'avoir accès, sur l'ensemble du territoire du Kosovo, à une chaîne de télévision indépendante autorisée en langue serbe ;*
- 12. D'entretenir sans entrave des contacts entre eux au Kosovo et créer et entretenir des contacts libres et pacifiques avec des personnes dans quelque État que ce soit, en particulier avec celles qui partagent la même identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ou un patrimoine culturel commun, conformément à la loi et aux normes internationales ;*
- 13. D'entretenir sans entrave des contacts avec des organisations non gouvernementales locales, régionales et internationales et de participer sans discrimination à leurs activités ;*
- 14. De créer des associations pour la culture, les arts, les sciences et l'éducation ainsi que des associations savantes et autres pour exprimer, cultiver et développer leur identité.*

145. La loi de 2006 sur l'usage des langues (loi n° 02/L-37) figure parmi les actes législatifs d'intérêt vital (article 81 de la Constitution) qui peuvent être modifiés ou abrogés à la double majorité : la majorité de tous les députés de l'Assemblée et celle des députés qui occupent des sièges garantis aux représentants des communautés.

146. Outre le statut des deux langues officielles du Kosovo, l'article 2 de la loi sur l'usage des langues énonce que, dans les municipalités où vit une communauté dont la langue maternelle n'est pas l'une des langues officielles et qui représente au moins 5% de la population totale de la municipalité, la langue de la communauté en question doit avoir le statut de langue officielle dans la municipalité et « être utilisée à égalité avec les langues officielles ». Dans la municipalité de Prizren, la langue turque a le statut de langue officielle<sup>78</sup>. Dans les communes où une communauté représente plus de 3% de la population, ces langues sont considérées comme des langues « d'usage officiel » conformément au cadre défini à l'article 8 de ladite loi. Différentes langues minoritaires ont donc le statut de langue officielle ou de langue d'usage officiel dans les municipalités du Kosovo. Les municipalités doivent adopter des règlements détaillés sur la question.

---

<sup>78</sup> Le turc est également une langue officielle dans d'autres municipalités, sans pour autant que ce statut soit légalement consacré. Le niveau de mise en œuvre des droits linguistiques varie considérablement d'une municipalité à l'autre. Ibrahim Ömer, OO-ED "Language Rights: Official Use of the Turkish Language in Kosovo", 04.08.2023.

147. La mise en œuvre de ce cadre législatif complet accuse un retard considérable, ce que reconnaissent le gouvernement, le Commissaire aux langues, le Comité consultatif de la Convention-cadre et de nombreuses autres institutions<sup>79</sup>. Le paysage linguistique est marqué par la division entre l'albanais et le serbe dans l'éducation, les médias et la vie publique, et très peu d'efforts sont entrepris pour créer des espaces communs ainsi que des occasions où les deux langues et leurs utilisateurs peuvent interagir et coexister. Si la population plus âgée est encore bilingue, les jeunes générations sont élevées et éduquées de manière de plus en plus monolingue, ce qui accroît la distance et la méfiance entre les communautés, rend parfois l'anglais nécessaire comme langue de communication et accentue le recours toujours plus grand à des interprètes et des traducteurs.

148. Nombre de nos interlocuteurs ont signalé qu'il n'existe pas de filière appropriée pour les traducteurs et les interprètes dans le système éducatif. Les salaires des interprètes et des traducteurs sont très bas, ce qui rend le recrutement de professionnels extrêmement difficile. Les traductions des documents publics, notamment en matière de fiscalité et de propriété, sont donc médiocres, et la nouvelle plateforme de gouvernance numérique présente des lacunes linguistiques.

149. Le Groupe de coordination pour l'adhésion au Conseil de l'Europe, qui est chargé de faire le lien entre les ministères et les institutions gouvernementales, indique que le gouvernement « a pris la décision de créer une Unité de contrôle et d'harmonisation des langues au sein du Cabinet du Premier ministre ». Une instruction administrative (n° 01/2022) qui « décrit les modalités d'application de la loi sur l'usage des langues officielles dans les municipalités » a été diffusée à toutes les municipalités<sup>80</sup>.

150. Nous estimons que ces nouvelles structures risquent de compromettre davantage le travail effectué au sein du Bureau du Commissaire aux langues. En 2012 déjà, le suivi de la mise en œuvre de la loi sur l'usage des langues officielles avait été jugé insatisfaisant. La commission linguistique mise en place conformément aux dispositions de la loi sur les langues manquait de ressources et était inefficace. Elle a donc été dissoute et remplacée par le Bureau du Commissaire aux langues<sup>81</sup>. Cependant, le statut juridique du Commissaire aux langues n'est pas solidement inscrit dans la loi, ce qui met en péril l'indépendance et la continuité de l'institution. Au cours des dernières années, la visibilité de son travail sur le site internet du Cabinet du Premier ministre a été réduite de manière draconienne et fâcheuse. Les rapports et les règlements relatifs au travail du Commissaire aux langues ne sont plus disponibles et les ressources affectées à ses travaux ont été considérablement réduites. Le plan stratégique soumis par le Commissaire aux langues en 2016 n'a jamais été adopté par le gouvernement. La proposition d'intégration des langues dans l'enseignement n'a pas été mise en œuvre. Le Comité consultatif de la Convention-cadre a également constaté que « la langue serbe n'est pas enseignée dans les écoles du Kosovo et qu'à sa connaissance, l'albanais n'est pas enseigné dans les établissements appliquant le programme d'études serbe<sup>82</sup> ». Ce n'est que dans certaines écoles bosniaques et turques que les élèves peuvent suivre des cours de langue albanaise.

151. L'intégration et la rationalisation des droits linguistiques conformément à l'article 5 de la Constitution n'ont pas encore été réalisées et la législation qui devrait incorporer les droits linguistiques ne le prévoit pas, tout comme la législation relative aux panneaux topographiques bilingues et la loi sur les notaires. La loi sur l'usage des langues est dépourvue d'un commentaire qui pourrait aider les utilisateurs et les institutions publiques. Les avis rendus par le Commissaire aux langues ne sont pas respectés par les institutions, surtout lorsque ces recommandations portent sur des questions structurelles<sup>83</sup>. Les ressources consacrées au domaine de la politique et des droits linguistiques sont très nettement insuffisantes, ce qui a également

---

<sup>79</sup> Ministère des Affaires étrangères et de la Diaspora, *Inputs from Kosovo's Institutions on the Implementation of the Council of Europe Standards*, présenté par le groupe de coordination pour l'adhésion de la République du Kosovo au Conseil de l'Europe, paragraphe 15. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Cinquième avis sur le Kosovo, adopté en février 2023 et rendu public en mai 2023, paragraphes 109. Institution du médiateur, Rapport annuel 2022, pages 89-91.

<sup>80</sup> Ministère des Affaires étrangères et de la Diaspora, *Inputs from Kosovo's Institutions on the Implementation of the Council of Europe Standards*, présenté par le groupe de coordination pour l'adhésion de la République du Kosovo au Conseil de l'Europe, paragraphe 15.

<sup>81</sup> Mission de l'OSCE au Kosovo, Conformité des langues municipales au Kosovo, juin 2014, pages 6-10. [En anglais]

<sup>82</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Cinquième avis sur le Kosovo, adopté en février 2023 et rendu public en mai 2023, paragraphe 132.

<sup>83</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Cinquième avis sur le Kosovo, adopté en février 2023 et rendu public en mai 2023, paragraphes 110.

entraîné le départ d'une grande partie du personnel du Bureau du Commissaire aux langues. Les droits linguistiques, en particulier pour les petites langues qui atteignent le seuil de 3 %, ne sont pas intégrés dans les statuts et les budgets de nombreuses municipalités. Tous ces facteurs combinés font que la continuité du fonctionnement de la Commission des langues dépend fortement de la volonté politique. Si la coopération entre l'Institution du médiateur et le Commissaire aux langues est une excellente initiative, il est regrettable que les droits linguistiques, qui sont une condition préalable à la jouissance d'autres droits et un élément central de la Constitution, et qui remontent à la proposition globale de règlement du statut du Kosovo, n'aient pas encore fait l'objet d'une attention soutenue et de ressources institutionnelles adéquates et indépendantes.

**Le gouvernement du Kosovo devrait s'attaquer aux problèmes persistants rencontrés dans la mise en œuvre et le suivi de la législation linguistique, y compris au niveau municipal.**

**L'ancrage juridique, l'indépendance, les ressources adéquates et la continuité du fonctionnement du Bureau du commissaire aux langues devraient être une priorité.**

**Les conséquences d'un secteur éducatif divisé et de communautés linguistiques de plus en plus séparées devraient être traitées en priorité par des politiques et des mesures en faveur d'une éducation multilingue et d'un dialogue intercommunautaire renforçant la confiance et la réconciliation.**

## **7. La liberté de culte**

152. La loi n° 02/L-31 sur la liberté de culte au Kosovo garantit la liberté de croyance, de conscience et de culte à toutes les communautés religieuses kosovares, notamment en ce qui concerne l'égalité des droits, la protection juridique et les droits de propriété. Cependant, elle ne donne pas aux communautés religieuses le droit de s'enregistrer et d'acquérir la personnalité juridique. L'Institution du médiateur et la Commission de Venise ont souligné que cette lacune implique que les communautés religieuses dépourvues de personnalité juridique rencontreront probablement des obstacles en ce qui concerne l'acquisition ou la location de biens, les affaires financières, les contrats et la protection de leurs droits dans les enceintes juridiques<sup>84</sup>. Un projet de loi révisé sur la liberté de culte est en suspens depuis 2017 et l'Institution du médiateur considère que cette situation est « un échec » des autorités à protéger ce droit<sup>85</sup>.

153. En outre, l'arrêt rendu en mai 2016 par la Cour constitutionnelle dans l'affaire du litige foncier impliquant le monastère Visoki Decani dans la municipalité de Deçan/Deçane, qui a confirmé la propriété légale du monastère sur le terrain, n'a toujours pas été exécuté. Plusieurs témoignages recueillis lors de notre visite indiquent que le manque de communication entre le gouvernement et l'Église orthodoxe serbe persiste.

154. En juillet 2022, la mission de l'OSCE au Kosovo a publié un rapport qui examine les incidents liés à des vols ainsi qu'à des actes de vandalisme, de dégradation et de profanation visant les sites du patrimoine religieux et culturel entre 2014 et 2020<sup>86</sup>. Sur un total de 247 incidents sur une période de sept ans, 193 se sont produits dans des lieux de culte, tandis que 45 ont visé des cimetières. Le rapport note que ces incidents augmentent au fil du temps et que la plupart des faits sont des vols motivés par des raisons économiques. Selon le même rapport, 86 actes de vandalisme ont été commis, la plupart d'entre eux (48 incidents) touchant des lieux de culte de l'Église orthodoxe serbe ainsi que de la communauté islamique (25 incidents). Parmi les recommandations de la mission de l'OSCE figure la nécessité de renforcer la volonté politique d'assurer la mise en œuvre et le suivi de la loi sur les zones de protection spéciale, notamment contre les constructions illégales et les démolitions.

**Tous les incidents liés à des actes de vandalisme, des vols et des dégradations du patrimoine religieux et culturel devraient être évités et faire l'objet d'une enquête approfondie, d'une documentation et d'un traitement conformément à la législation applicable.**

---

<sup>84</sup> Voir également Commission européenne pour la démocratie par le droit, Avis sur le projet de loi sur la liberté de religion au Kosovo\* CDL-AD(2014)012.

<sup>25</sup> Rapport de la société civile sur les droits de l'homme au Kosovo 2021, paragraphes 106-111<sup>85</sup>. Institution du médiateur, Rapport annuel 2022, page 28. Le rapport 2022 du Département d'État américain sur la liberté religieuse internationale au Kosovo souligne l'incapacité du gouvernement à soumettre à nouveau les amendements à l'Assemblée après les élections de 2021.

<sup>86</sup> OSCE Mission in Kosovo, The Protection of Cultural Heritage in Kosovo, 2022.

## 8. Le discours de haine

155. Les discours de haine et les stéréotypes négatifs fondés sur l'appartenance ethnique, le genre, l'orientation sexuelle et la religion sont particulièrement fréquents sur l'internet et les médias sociaux. Ils se produisent également dans des actes commis par des journalistes, des personnalités politiques et des responsables publics<sup>87</sup>, notamment des discours incendiaires et l'incitation à la violence. L'homophobie et la résistance aux droits des personnes LGBTIQ+ sont les principales raisons de la stagnation du processus d'adoption d'un nouveau code civil.

## 9. L'égalité entre les femmes et les hommes et la violence à l'égard des femmes

156. Le chômage est considérablement plus élevé chez les femmes. Selon l'évaluation de l'Institution du médiateur, les stéréotypes liés aux rôles des hommes et des femmes, la responsabilité de s'occuper d'autres membres de la famille, le manque de services sociaux et de services de garde d'enfants sont quelques-unes des principales raisons qui expliquent l'inégalité entre les hommes et les femmes au travail. Des pratiques inégales sont également observées en ce qui concerne le droit à la propriété et à l'héritage. Les coutumes et les préjugés à l'encontre des femmes et des jeunes filles les amènent à renoncer à l'héritage au profit des membres masculins de la famille. L'Institution du médiateur conclut que le cadre législatif actuel en matière de succession n'est pas suffisant pour traiter les pratiques traditionnelles, car les problèmes ne sont pas suffisamment signalés.<sup>88</sup>

157. Une nouvelle loi sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a été adoptée par l'Assemblée, mais elle n'a pas encore été publiée au Journal officiel. Les cas de violence domestique signalés (2022) s'élèvent à 2 757, soit une augmentation de 12 % par rapport à 2021. Le Médiateur conclut à ce sujet que la dynamique des cas de violence, la récurrence et, en particulier, le nombre de cas qui se terminent par un décès ont augmenté<sup>89</sup>, ce qui est préoccupant.

158. La société civile ne cesse de dénoncer la clémence et l'incohérence des peines prononcées pour ce type de délits. Les tribunaux continuent de prononcer des peines légères dans les cas de violence fondée sur le genre, tandis que certains juges encouragent la réconciliation familiale et blâment les victimes pour les crimes perpétrés à leur encontre<sup>90</sup>. Une base de données a été créée pour rationaliser la mise en œuvre et rassembler des données provenant de diverses autorités, mais il semble que sa précision et sa couverture, qui continuent de faire l'objet de débats et d'avis divergents entre les ONG et le gouvernement, doivent être améliorées.

## 10. Vérité, justice et réconciliation

159. Des violences ont eu lieu à plusieurs reprises au cours de l'histoire récente, notamment en 1998-1999 et en 2004. Les personnes disparues et déplacées, la méfiance à l'égard des institutions publiques, les récits distincts et contradictoires de l'histoire, les structures éducatives séparées et la diminution du bilinguisme et du multilinguisme dans les langues officielles figurent parmi les conséquences de cette violence. Une stratégie de justice transitionnelle et une commission vérité et réconciliation envisagées et planifiées depuis au moins 2017 ne sont toujours pas en place. Jusqu'à présent, les efforts et l'engagement en faveur de la réconciliation n'ont guère été mis en valeur<sup>91</sup>. Les déclarations officielles et les pratiques (dans l'éducation, la commémoration, le discours politique, les médias, etc.) continuent de diviser la société et il n'y a pas d'efforts de réconciliation globaux et inclusifs favorisant le dialogue mutuel et les espaces communs. Dans de nombreux domaines, les récits ethnocentriques et unilatéraux continuent de faire obstacle à la compréhension mutuelle et renforcent le sentiment d'être une victime.

160. Comme le souligne également le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, ces garanties devraient inclure des efforts

<sup>87</sup> Reporting Diversity Network 2.0, Monitoring Report on Hate Speech in Kosovo 2022.

<sup>88</sup> Institution du médiateur, Rapport annuel 2022, pages 106-111.

<sup>89</sup> Ibid. p. 109.

<sup>90</sup> Civil Society Report on Human Rights in Kosovo 2021, paragraphe 171.

<sup>91</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, *Cinquième avis sur le Kosovo*, 2023, paragraphe 79.

cohérents et inclusifs dans le domaine de l'éducation, de la culture, des médias et des droits des minorités<sup>92</sup>. Le Rapporteur spécial a récemment recommandé au Kosovo de renforcer les politiques dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias afin d'empêcher l'apparition d'antagonismes et de sentiments ethnocentriques, de fournir à la société des comptes rendus pluriels, complets et exacts des violations passées, de favoriser un environnement pluraliste où les membres de la société peuvent s'engager sur ces sujets dans le respect d'autrui et, enfin, de favoriser l'enseignement de l'histoire et de la culture des minorités.

**Le gouvernement devrait adopter d'urgence, dans de nombreux aspects de la vie publique, des stratégies et des mesures visant à favoriser le dialogue intercommunautaire et la création d'espaces et d'activités axés sur la réconciliation, afin d'ouvrir la voie à un développement inclusif, tolérant et pacifique de la société permettant ainsi à tous les habitants du Kosovo de s'épanouir.**

## SIXIÈME PARTIE : PRINCIPALES CONCLUSIONS

161. 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.

162. 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.

163. 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.

164. 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 :

165. 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.

166. 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.

167. 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 ;

---

<sup>92</sup> Document de l'ONU, A/HRC/54/24/Add.2 (10 juillet 2023).

- 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.

168. 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 I - Liste des réunions en ligne**

11 juillet 2023	M. Miroslav Lajčák, représentant spécial de l'UE pour le dialogue et pour d'autres questions régionales concernant les Balkans occidentaux.
18 septembre 2023	M. Giovanni Pietro Barbano, Chef de la Mission « État de droit » de l'Union européenne au Kosovo (EULEX) et d'autre personnel d'EULEX
18 septembre 2023	M <sup>me</sup> Emma Lantschner et M. Mikko Puumalainen, membres du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

**ANNEXE II – Programme de la visite au Kosovo****Lundi 25 septembre 2023**

- 8h00 - 9h00 Petit-déjeuner de travail avec des représentants diplomatiques du groupe informel Quint :
- L'ambassadeur Jorn Rohde (Allemagne)  
M. Ugo Ferrero (Italie), chef adjoint de la mission  
M. Ralan Hill, conseiller des États-Unis en matière de politique et d'économie  
M. Paul O'Connor (Royaume-Uni), chef adjoint de la mission
- 9h15 - 10h 00 M<sup>me</sup> Emilija Redžepi, vice-Première ministre pour les questions relatives aux minorités et aux droits de l'homme
- 10h00 – 10h45 M. Besnik Bislimi, vice-Premier ministre pour l'intégration européenne
- 11h00 – 11h45 M. Bardhyl Dobra, vice-Ministre de l'Intérieur et de l'Administration publique
- 13h00 – 13h50 M. Michael Davenport, ambassadeur, chef de la mission de l'OSCE
- 14h15 – 15h00 M<sup>me</sup> Albulena Haxhiu, ministre de la Justice
- 15h30 – 16h15 M. Naim Qelaj, Médiateur
- 16h30 – 17h15 Membres de l'Assemblée du Kosovo (commissions) :
- M. Driton Selmanaj, vice-Président de la commission sur la législation  
M. Dimal Basha, membre de la commission de la législation  
M<sup>me</sup> Arjeta Fejza, première vice-Présidente, commission des droits de l'homme  
M. Hydajet Hyseni Kaloshi, premier vice-Président, commission des droits et intérêts des communautés  
M. Bahrim Šabani, deuxième vice-Président, commission des droits et intérêts des communautés  
M. Visar Krasniqi, coordonnateur de la commission chargée de la législation
- 18h00 – 19h00 Société civile et ONG :
- M<sup>me</sup> Flutura Kusari, avocate défenseuse des médias  
M<sup>me</sup> Mexhide Demolli-Nimani, Lëvizja FOL  
M. Ehat Miftaraj, Institut juridique de Kosova  
M. Marigona Shabiu, YIHR - Youth Initiative for Human Rights (Initiative des jeunes pour les droits humains)  
M. Xhemajl Rexha, AJK, Association des journalistes du Kosovo  
M<sup>me</sup> Riola Morina, QIKA  
M<sup>me</sup> Donika Çeta, GLPS, Groupe d'études juridiques et politiques  
M. Vullnet Bugaqku, chercheur à l'Institut démocratique de Kosova  
M<sup>me</sup> Besarta Breznica, Réseau des femmes du Kosovo  
M. Blert Morina, CEL

**Mardi 26 septembre 2023**

- 8h30 – 9h15 M. Nenad Rašiu, ministre des Communautés et des Retours
- 9h30 – 10h15 M<sup>me</sup> Caroline Ziadeh représentante spéciale du Secrétaire général et cheffe de la MINUK

- 11h00 – 12h00 Membres de l'Assemblée du Kosovo (groupes politiques) :
- M. Arben Gashi, LDK
  - M. Enis Kervan, Président du groupe multiethnique, KDTP, communauté turque
  - M. Fridon Lala, vice-Président du groupe multiethnique, IRDK, communauté égyptienne
  - M<sup>me</sup> Armend Muja, LVV
  - M<sup>me</sup> Agime Gashaj LVV
  - M. Besnik Tahiri, AAK
- 13h00 – 13h50 L'ambassadeur Tomáš Szunyog, Union européenne
- 14h00 – 15h00 Organisations de la société civile (questions relatives aux minorités) :
- M. Dušan Radaković, représentant de l'Advocacy Center for Democratic Culture
  - M. Genc Broqi, représentant de Roma Versitas Kosovo
  - M. Miodrag Marinković, représentant de l'ONG CASA
  - M. Ibrahim Ömer, représentant de la communauté turque
- 16h00 – 16h45 M. Slaviša Mladenović, Commissaire aux langues
- 17h00 – 17h45 Mme Gresa Caka-Nimani, Présidente de la Cour constitutionnelle
- M. Bajram Ljatifi, vice-Président
  - M. Nexhmi Rexhepi, juge
  - M. Veton Dula, Secrétaire permanent
- 19h30 Dîner avec la délégation de l'Assemblée du Kosovo auprès de l'APCE:
- M<sup>me</sup> Saranda Bogujevci
  - M. Besnik Tahiri
  - M. Arben Loshi, adjoint de la Secrétaire Générale de l'Assemblée
  - M<sup>me</sup> Agime Gashaj, conseillère de la vice-Présidente Bogujevci
  - M. Faton Hamiti, secrétaire de la délégation
  - M<sup>me</sup> Arjeta Statovci, secrétaire de la délégation

### **Mercredi 27 septembre 2023**

- 8h00 – 8h45 Major-général Angelo Michele Ristuccia, commandant de la KFOR
- 9h45- 10h45 Organisations de la société civile à Gračanica/Graçanicë :
- Représentant·e·s de Romano Kham, Roma Inicijativa HAK, Center for Peace and Tolerance (CPT), et Civic Energy Center (CEC, anciennement FDMC)
- 11h30 – 12h30 Représentants des institutions judiciaires et des parquets
- M. Besim Kelmendi, Procureur général par intérim
  - M. Albert Zogaj, président du Conseil judiciaire du Kosovo,
  - M. Jetish Maloku, président du Conseil des procureurs du Kosovo
  - M. Fejzullah Rexhepi, président de la Cour suprême
- 13h30 – 14h15 Conseil Consultatif des Communautés (CCC)
- M. Agim Ferati, Président du CCC
  - M. Bajram Ilazi, vice-Président du CCC
  - M<sup>me</sup> Donika Kadaj-Bujupi, membre du CCC, cabinet du Président
  - M<sup>me</sup> Nafiye Gaş, secrétariat du CCC

- 14h30 – 15h15 Spécialistes des poursuites et de la lutte contre la corruption  
M. Blerim Isufaj, Chef du Bureau des poursuites spéciales  
M<sup>me</sup> Drita Hajdari, Procureure  
M. Yll Buleshkaj, Chef de l'Agence pour la prévention de la corruption
- 15h30 – 16h15 Association des municipalités du Kosovo  
M. Sazan Ibrahim, directeur exécutif de l'AKM
- 16h30 – 17h15 M<sup>me</sup> Donika Gërvalla-Schwarz, vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères et de la Diaspora
- 17h30 – 18h15 Peter Hurrelbrink, Friedrich Ebert Stiftung, directeur national  
M. Egzon Osmanaj, coordinateur du programme

**ANNEXE III - Liste des avis adoptés par la Commission de Venise à la demande des autorités du Kosovo depuis l'adhésion de cet État à la Commission de Venise**

**CDL-AD(2022)052**

[Kosovo - Avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi N°08/L-121 sur le Bureau d'État pour la vérification et la compensation des actifs injustifiés, adopté par la Commission de Venise lors de sa 133<sup>e</sup> session plénière \(Venise, 16-17 décembre 2022\).](#)

**CDL-AD(2022)011**

[Kosovo - Avis sur le document conceptuel sur la vérification de l'intégrité des juges et des procureurs et amendements à la Constitution, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 131<sup>e</sup> session plénière \(Venise, 17-18 juin 2022\).](#)

**CDL-AD(2022)014**

[Kosovo - Avis sur le projet de loi N°08/L-121 sur le Bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés, adopté par la Commission de Venise lors de sa 131<sup>e</sup> session plénière \(Venise, 17-18 juin 2022\).](#)

**CDL-AD(2022)006**

[Kosovo - Avis sur le projet révisé d'amendements à la Loi sur le conseil des procureurs, adopté par la Commission de Venise à sa 130<sup>e</sup> session plénière \(Venise et en ligne, 18-19 mars 2022\)](#)

**CDL-AD(2021)051,**

[Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, adopté par la Commission de Venise à sa 129<sup>e</sup> session plénière \(Venise et en ligne, 10-11 octobre 2021\)](#)

**CDL-AD(2020)034**

[Kosovo - Avis sur le projet de loi sur le Gouvernement, adopté par la Commission de Venise a sa 125<sup>e</sup> session plénière \(en ligne, 11-12 décembre 2020\) .](#)

**CDL-AD(2020)030**

[Kosovo - Avis sur le projet de Loi sur les rassemblements publics, adopté par la Commission de Venise à sa 124<sup>e</sup> session plénière en ligne \(8-9 octobre 2020\)](#)

**CDL-AD(2020)008**

[Kosovo - Avis sur certaines dispositions du projet de code de procédure pénale, à savoir le procès par défaut \(art. 306\) et la suspension des agents publics \(art. 177\), adopté par la Commission de Venise le 18 juin 2020 par procédure écrite en remplacement de la 123<sup>e</sup> session plénière](#)

**CDL-AD(2019)025**

[Kosovo - Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques, adopté par la Commission de Venise à sa 120<sup>e</sup> session plénière \(Venise, 11-12 octobre 2019\).](#)

**CDL-AD(2018)016**

[Kosovo - Avis sur le «projet de loi modifiant et complétant la loi n° 03/l-174 sur le financement des entités politiques \(modifiée et complétée par les lois n° 04/l-058 et n° 04/l-122\) et la loi n° 003/l-073 sur les élections législatives \(modifiée et complétée par la loi n° 03/l-256\)», adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 62<sup>e</sup> réunion \(Venise, 21 juin 2018\) et par la Commission de Venise à sa 115<sup>e</sup> session plénière \(Venise, 22 et 23 juin 2018\)](#)