



1 → aP
→ ocl
→ PK
2 → Arucic

L'INGERENCE INTERNATIONALE DANS LA JUSTICE DU KOSOVO

Rapport

Remis à Monsieur le Directeur du G.I.P

« MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE »

Par

Annie DEPERCHIN

Chargée de recherche au C.N.R.S

(Centre d'Histoire Judiciaire de Lille II - UPRESA n°8025)

- Novembre 2000 -

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une mission de recherche au Kosovo, réalisée, en novembre 2000, avec le soutien du G.I.P « Mission de recherche Droit et Justice » (décision n° 20.09.19.02.07). Son contenu n'engage que la responsabilité de son auteur. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord du G.I.P.

L'INGERENCE INTERNATIONALE DANS LA JUSTICE DU KOSOVO

RESUME DU RAPPORT DE LA MISSION DE RECHERCHE

REALISEE EN NOVEMBRE 2000

Annie DEPERCHIN
Chargée de recherche au CNRS
Centre d'Histoire Judiciaire de Lille II

L'objectif de la mission était de tirer le bilan des dix-huit mois de la mission internationale au Kosovo qui, depuis la résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, tente de pacifier civilement le territoire en restaurant l'autonomie substantielle à l'égard de la Serbie que cette province a perdue au début des années quatre-vingt-dix. Pour la première fois dans l'histoire, la communauté internationale intervient dans la justice d'un Etat souverain parce qu'elle y voit le moyen par excellence, susceptible de mettre un terme aux violences interethniques, avant de permettre une réconciliation entre communautés qui prétendent avoir un droit exclusif sur le territoire de la province, pour refuser de cohabiter dans le même espace géographique.

Pour cela, l'institution judiciaire doit être capable de réprimer rapidement les crimes interethniques qui ont été commis, dans des conditions d'impartialité qui instaurent dans la population confiance dans la justice, comme moyen de trancher les conflits de société. Comment assurer une justice indépendante, impartiale et professionnelle dans un pays très profondément marqué par 40 ans de communisme, qui ont forgé une culture de la dépendance par rapport au pouvoir politique, qui émerge à peine d'une guerre où les juges ont été des victimes, alors qu'on leur demande de juger de manière distanciée leurs bourreaux d'hier ? C'est le défi que la communauté internationale a voulu relever.

Dix années de serbisation de la province avaient, entre 1989 et 1990, vidé l'organisation judiciaire de sa composante albanaise. La victoire de l'OTAN, provoquant l'exode de tous ceux qui avaient participé à la répression politique de ces années, la première tâche est de trouver des magistrats. Pour difficile qu'elle soit, ce n'est pas la tâche la plus ardue. Plus délicate est la transformation profonde de l'institution et de son personnel nouvellement recruté pour mettre la justice en conformité avec les standards internationaux qui, dans le respect des droits de l'Homme, doivent guider son fonctionnement. Il faut aussi moderniser la justice pour la rendre plus efficace, c'est-à-dire augmenter la productivité du travail judiciaire.

Fortement marqué par la présence aux postes clés de magistrats français, le Kosovo se présente comme un laboratoire d'expériences sur le terrain judiciaire dont sont sorties des innovations. Parmi celles-ci, la création d'unités d'intervention judiciaire d'urgence pour situation de crise, où la justice d'un Etat ne fonctionne plus, et l'introduction de magistrats internationaux dans la justice locale seront sans doute réinvesties rapidement dans d'autres pays qui sortent de la guerre.

Le Kosovo est aussi, en raison de l'origine diversifiée des acteurs de terrain de la reconstruction, le lieu de confrontation des deux systèmes juridiques dominants dans le monde. Le résultat de la rencontre mérite d'être analysé pour comprendre les tendances de la mondialisation de la justice à laquelle nous assistons. L'influence française prédomine aujourd'hui à travers la création d'un Institut Judiciaire du Kosovo, chargé de la formation des magistrats et qui pourrait à terme devenir une Ecole de la Magistrature, à travers aussi la création d'une inspection judiciaire inspirée du système français.

Malgré les résultats substantiels obtenus tant au plan de la rationalisation de l'organisation judiciaire, que de son activité, la lassitude des intervenants internationaux est une réalité. Les résultats sont précaires, leur tâche de pacification civile est ingrate et s'accomplit dans l'indifférence générale. Dès que les feux de la rampe se sont éteints sur la victoire des militaires, qui s'intéresse à la pacification en profondeur des sociétés et à la justice qui en est l'élément essentiel ? On peut trouver là une raison suffisante, au-delà de l'intérêt scientifique de l'expérience proprement dite, pour suivre l'expérience jusqu'au bout.

L'INGERENCE INTERNATIONALE
DANS
LA JUSTICE DU KOSOVO

Rapport

Remis à Monsieur le Directeur du G.I.P

« MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE »

Par

Annie DEPERCHIN

Chargée de recherche au C.N.R.S

(Centre d'Histoire Judiciaire de Lille II - UPRESA n°8025)

- Novembre 2000 -

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une mission de recherche au Kosovo, réalisée, en novembre 2000, avec le soutien du G.I.P « Mission de recherche Droit et Justice » (décision n° 20.09.19.02.07). Son contenu n'engage que la responsabilité de son auteur. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord du G.I.P.

INTRODUCTION

1 - LE CONTEXTE DE LA MISSION

La mission, dont le présent rapport présente les objectifs, le déroulement et les conclusions, a été effectuée du 19 au 29 novembre 2000. Elle s'inscrit en suite logique d'un précédent voyage d'étude réalisé en mars de la même année, dans le cadre de la préparation du colloque " Retour au droit dans les Balkans ", organisé par l'Historial de la Grande Guerre de Péronne, le 30 avril 2000¹. Au moment où il fut décidé, ce cycle de manifestations avait pour contexte le règlement des conséquences des guerres de Bosnie. Les affrontements du Kosovo et la suite qui leur fut donnée : intervention de l'OTAN en mars 1999, accords de Kumanovo le 9 juin, suivis le lendemain de la résolution 1244 du Conseil de sécurité plaçant le Kosovo sous protectorat des Nations Unies, du retrait serbe et de l'entrée des troupes de la KFOR dans la province, bouleversèrent l'organisation initialement arrêtée. Les questions juridiques que soulevaient le déclenchement de l'intervention et les solutions envisagées pour construire la paix impliquèrent de modifier le contenu de ce colloque.

En particulier, le thème de l'ingérence, qui avait été choisi comme fil conducteur de l'analyse des divers aspects juridiques de l'intervention internationale, vint s'enrichir dans le cas du Kosovo, d'une modalité d'intervention supplémentaire, absolument nouvelle dans l'histoire mondiale : celle d'une ingérence internationale dans la justice d'un Etat souverain. Elle s'avérait d'autant plus intéressante qu'elle était paradoxale. En effet, la justice constitue une des prérogatives de la souveraineté et la résolution 1244 reconnaissait et davantage réaffirmait la souveraineté de la Serbie sur le Kosovo. Pourtant, le phénomène et ses manifestations concrètes sont passées pratiquement

¹ - Il s'insérait dans un ensemble de manifestations, intitulé " De Sarajevo à Sarajevo, la guerre en Europe aujourd'hui. L'exemplarité des Balkans ", associant expositions et colloques. Ce colloque est

inaperçues. La raison tient sans doute au fait que l'approche de ces événements, en raison de leur immédiate actualité, a été réalisée par des journalistes, lesquels s'intéressent davantage aux questions militaires et politiques qu'aux questions judiciaires. Concernant la justice interne, elles ont pu leur sembler, à la différence de celles qui concernent le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie, de l'ordre de la gestion courante des affaires et, par conséquent, privées du relief qui mobilise l'intérêt de l'opinion et du lectorat. Il était, par contre, logique qu'un chercheur travaillant sur les rapports de la justice « ordinaire »² à la guerre au XX^e siècle soit immédiatement capté par ce phénomène sans précédent dans l'histoire de la justice. Dans le contexte qui vient d'être décrit, l'étude ne pouvait être menée que sur le terrain. Telle fut la raison de la première mission. Elle a eu pour objet l'observation et l'analyse des structures de l'intervention internationale, de ses modalités pratiques et des difficultés qu'elle rencontrait alors.

Au printemps 2000, on pouvait, d'une part, constater que la reconstruction judiciaire traînait. En effet, elle n'avait pas encore abouti à une réelle reprise de l'activité des juridictions, laquelle s'annonçait très difficile à cause des multiples résistances et obstacles rencontrés. Mais, d'autre part, une complexification croissante des structures de l'intervention commençait à être perceptible par la création, en particulier, d'un Département des Affaires Judiciaires, embryon d'un véritable ministère de la justice. Il semblait aussi qu'une impulsion nouvelle avait été donnée par la nomination à la tête de ce département d'une magistrate française, Sylvie Pantz, dont la forte personnalité et l'investissement convaincu dans la mission à accomplir étaient de nature à secouer tant les réticences locales, que la bureaucratie des Nations Unies.

Les mois qui suivirent ont été marqués par l'introduction de Kosovars dans les structures de l'administration intérimaire des Nations Unies (pratique des *co-heads*), par le redémarrage de l'activité judiciaire locale, par la création d'un organisme de formation des juges et procureurs et par l'introduction de magistrats internationaux dans les juridictions. Parallèlement, un grand travail de codification s'accomplissait, concernant prioritairement le code pénal et la procédure pénale. Son objet était de vaincre le refus absolu des juges locaux d'appliquer les textes serbes et de mettre la législation applicable au Kosovo en conformité avec les standards internationaux des droits de l'Homme en matière de justice. Enfin, la Faculté de droit de Pristina rouvrit ses portes aux étudiants albanais au début de

le dernier des quatre qui furent programmés. Ce cycle de manifestations s'est déroulé à l'Historial de Péronne d'octobre 1999 à juillet 2000.

l'automne. Compte tenu de l'enjeu que représente la formation des étudiants en droit pour la pérennité des acquis de l'intervention internationale dans le domaine de la justice, l'activité universitaire se caractérise elle aussi par l'importance de l'ingérence internationale dans tous les domaines. Toutes les évolutions décrites rendaient pertinente, à l'automne, une nouvelle mission sur le terrain destinée à tirer le bilan de l'intervention internationale en matière judiciaire.

Ce sont les grands traits des évolutions constatées depuis la première mission par un suivi à distance de la situation judiciaire qui ont orienté la recherche au cours de cette seconde mission. Ce rapport est construit à partir des observations de terrain réalisées au cours des neuf jours du voyage d'étude et livre les analyses qu'elles suggèrent³.

2 - LES OBJECTIFS DE LA MISSION

La mission a eu pour principal objectif de réaliser sur le terrain l'étude du fonctionnement des juridictions, envisagé principalement à travers l'activité des cours de district, pour dresser le bilan général de l'intervention internationale quant à la reprise de l'activité judiciaire (compte tenu en particulier de l'insertion des magistrats internationaux dans les juridictions locales). Il s'est agi ensuite d'analyser les modalités de la formation des magistrats⁴ et l'évolution de l'organisation et du fonctionnement des structures de l'ingérence en matière judiciaire.

Les questions étudiées prennent place dans une réflexion générale sur les rapports de la justice "ordinaire" et de la guerre au XX^e siècle, menée dans le cadre d'un détachement au CNRS. A la charnière des siècles et millénaires, l'intérêt du Kosovo est multiple. Outre qu'il a donné une ampleur sans précédent à la dialectique entre « droit » d'ingérence (selon certains, ou « devoir », selon

² - Par opposition à la justice militaire. Les guillemets se justifient par le fait qu'en temps de guerre, on peut poser la question de l'existence d'une justice ordinaire, c'est-à-dire fonctionnant au quotidien et avec les mêmes repères qu'en temps de paix.

³ - La synthèse de l'ensemble des recherches que nous menons sur le sujet depuis juillet 1999, c'est-à-dire depuis la création de la mission civile au Kosovo, constitue la matière d'un ouvrage en cours de rédaction.

⁴ - Par commodité, pour ne pas alourdir la rédaction, dans ce rapport, le terme magistrat sera employé pour désigner les juges et les procureurs, bien qu'il n'existe pas de magistrature au Kosovo. Juges et procureurs exercent des fonctions qui correspondent à des cursus distincts, comme cela sera précisé plus loin. Ils ne bénéficient d'aucun statut dans l'exercice de leur profession.

d'autres) de la communauté internationale et principe de souveraineté des Etats⁵, il réside dans les formes nouvelles qu'emprunte la dimension nouvelle donnée à la justice à l'issue de ce conflit. Il convenait donc d'analyser le "laboratoire judiciaire" que constitue aujourd'hui le Kosovo, en s'interrogeant sur la signification de l'évolution constatée, sur la portée des expériences qui y sont menées et sur leurs enjeux.

Le Kosovo, étape d'un processus d'évolution de la justice post-conflits

Le XX^e siècle, siècle de guerres en chaîne, se caractérise par la dimension judiciaire que celles-ci prennent. Une double évolution, très paradoxale, en est l'explication. D'un côté, le XX^e siècle est un siècle de progrès en tous domaines et, en particulier, par la volonté déclarée de limiter les effets dramatiques des guerres⁶ et de les empêcher⁷. L'affirmation internationale des Droits de l'Homme, après la Seconde Guerre mondiale, et l'adhésion des Etats, au moins aux principes proclamés, constituent une étape décisive de cette volonté. D'un autre côté, le progrès conduit à la possibilité de mener des guerres industrielles, particulièrement dévastatrices des corps et des territoires. Totalisation⁸ et brutalisation⁹ caractérisent déjà la Grande Guerre, véritable matrice du siècle. L'analyse des conflits qui le jalonnent révèle que toutes les normes, de plus en plus exigeantes, édictées par le droit international ont été, et sont encore, en chaque occasion, transgressées. Les guerres s'inscrivent dès lors sur le fond d'une responsabilité de plus en plus lourde. Elles font courir à ceux qui les déclenchent et les conduisent le risque d'être traduits devant un tribunal après le conflit, quelle

⁵ - Qui intéresse plus particulièrement, quoique non exclusivement, les spécialistes du droit international.

⁶ - En sont la preuve les différentes conférences internationales des dernières décennies du XIX^e siècle et surtout les Conférences de La Haye de 1899 et de 1907 qui aboutissent à une codification du droit de la guerre.

⁷ - Par la mise hors la loi de la guerre après le second conflit mondial, que la création des Nations Unies doit rendre effective, par ses arbitrages ou ses interventions.

⁸ - La guerre ne concerne plus seulement (de moins en moins, et à terme plus du tout si l'on songe à la doctrine du "zéro mort") les militaires mais toutes les populations des camps opposés, que celles-ci soient victimes ou, de diverses manières, combattantes. D'autre part, les guerres se mènent sur tous les fronts, extérieur et intérieur, des adversaires et engagent toutes leurs forces.

⁹ - Elle résulte de la modernisation des armes, mais aussi de l'esprit dans lequel les guerres sont menées par l'assimilation de cultures de guerre construites qui empruntent diverses formes (idéologies, nationalisme ou sentiment national liés à certaines représentations de l'ennemi). En particulier, la haine qui sous-tend les guerres du XX^e siècle les rend sans merci, ni trêve.

que soit leur position politique ou hiérarchique¹⁰. Cette justice, qui reste en germe dans le Traité de Versailles¹¹, se caractérise par la dimension internationale qu'elle voudrait prendre. Cependant on constate que la justice qui suit les conflits, pour de multiples raisons, n'emprunte pas uniquement cette voie. Des procès nationaux l'accompagnent. Ainsi les procès de Leipzig après la Première Guerre Mondiale, les procès contre les criminels de guerre nazis de la RDA, de la RFA et de l'Autriche, après la Seconde¹².

Dans le cas des récentes guerres balkaniques, une juridiction *ad hoc* a été instituée par les Nations Unies en 1993¹³. Le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie a reçu mission de juger les hommes présumés responsables de violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991. Mais la compétence du tribunal dépend des inculpations que décide le Procureur et, si l'on excepte l'inculpation de cinq personnes (dont le président de la Fédération yougoslave, Slobodan Milosevic), on constate qu'il n'a pas étendu sa compétence à l'ensemble des multiples crimes commis au Kosovo¹⁴. La plupart de leurs auteurs serbes avaient d'ailleurs déjà quitté la province lorsque la KFOR avait pénétré sur le territoire en juin 1999. Cependant, quelques uns parmi les derniers d'entre eux furent arrêtés, comme le furent aussi des Albanais suspectés de crimes contre les Serbes qui étaient restés au Kosovo. La justice locale, qui reste compétente nonobstant l'existence du TPIY, allait donc devoir aborder le cas de ces auteurs de crimes liés à la guerre. En premier lieu, elle avait à se prononcer sur la poursuite de leur détention. Par application conjointe des standards internationaux relatifs aux Droits de l'Homme¹⁵ et du Code de procédure pénale yougoslave¹⁶, il fallait décider

¹⁰ - Cette éventualité renforce d'ailleurs le caractère impitoyable des guerres.

¹¹ - Articles 228 à 230 du Traité qui prévoient de faire juger Guillaume II et les principaux chefs de l'armée allemande par une juridiction *ad hoc*, qui ne verra jamais le jour.

¹² - En RDA, environ 13 000 personnes auraient été jugées, 7 000 en RFA. Les quatre Tribunaux populaires autrichiens jugèrent, dans les trois années qui suivirent la Libération, environ 25 000 personnes parmi les 137 000 à l'égard desquelles une instruction fut ouverte. Ils prononcèrent 13 600 condamnations. Les chiffres divergent selon les sources.

¹³ - Le Conseil de sécurité, le 22 février 1993, admit le principe de la création d'un Tribunal international et la résolution du 25 mai 1993 porte statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. L'assemblée procède alors à l'élection des onze juges. Ils prêtent serment le 17 novembre 1993.

¹⁴ - Inculpation, prononcée par Louise Arbour le 22 mai 1999, sur les chefs d'accusation de déportation, meurtres et persécutions constituant des crimes contre l'humanité ou une violation des lois et coutumes de la guerre commis à partir de janvier 1991. Le même acte d'accusation inculpe aussi Milan Milutinovic, Nikola Sainovic, Dragoljub Ojdanic et Vlatko Stojiljkovic, soit cinq personnes sur la multitude des auteurs de crimes contre l'humanité. Les actes en question ont tous été commis au Kosovo. Le champ de l'inculpation soulève un certain nombre de questions, notamment il n'inclut pas les actes qui ont été commis en Bosnie et, notamment le massacre de Srebrenica.

¹⁵ - Auxquels les Nations Unies se réfèrent dans l'énoncé des principes qui doivent présider au rétablissement de la justice au Kosovo.

¹⁶ - Qui fixe un délai de 90 jours.

rapidement de leur sort : inculpation ou remise en liberté. Or, la première mission internationale dépêchée sur les lieux, peu après l'entrée de la KFOR, avait pu constater qu'il ne restait plus aucun juge, ni aucun procureur dans les juridictions. Composée presque totalement de Serbes, qui avaient été les auxiliaires zélés de la police dans la répression contre les Albanais¹⁷ du Kosovo pendant les dix années qui venaient de s'écouler¹⁸, l'organisation judiciaire s'était vidée de son personnel dès l'entrée des forces internationales.

L'ordre est toujours à rétablir dans les sociétés qui émergent de la guerre. Lorsque l'Etat est solide, la question est vite résolue¹⁹. Tel n'est pas le cas lorsque l'Etat est remis en cause. Si les Nations Unies n'avaient pas traîné à mettre en place une structure relais du pouvoir serbe, elles avaient besoin de temps et d'une solide compréhension des réalités du terrain pour être efficaces. Pendant ce temps, il y avait place pour tous les crimes : ceux de la vengeance interethnique et ceux des mafias promptes à saisir l'occasion d'une anomie pour ancrer leur influence et se développer. Pour ces raisons, la reconstruction du système judiciaire s'est immédiatement imposée comme une priorité pour assurer, par la répression des crimes passés ou futurs, la pacification de la société et la nécessaire réconciliation d'ennemis, que la volonté internationale obligeait par principe à vivre ensemble²⁰.

Pour atteindre cet objectif, instaurer une justice impartiale était une nécessité absolue ; l'impartialité devant résulter de la composition multiethnique des juridictions. Mais il fallait en premier lieu trouver des juges et des procureurs issus des différentes ethnies vivant au Kosovo. Il fallait ensuite qu'ils soient indépendants, c'est-à-dire capables de résister aux pressions qu'ils ne manqueraient pas de subir. Très rapidement, les rares juges et procureurs serbes qui avaient été recrutés se sont refusés à collaborer. Les autres, majoritairement des Albanais de souche marqués par le régime communiste, n'avaient aucune culture d'impartialité et d'indépendance pour mener à bien la mission dont on les avait chargés. Ils étaient aussi marqués par les drames qu'ils venaient personnellement de vivre. Sans prendre cet élément en considération, la

¹⁷ - Le terme Albanais est la traduction du terme anglais employé dans documents officiels « ethnic Albanians ». Il désigne les Albanais de souche, lesquels sont à différencier des Albanais d'Albanie, ne serait-ce que par la langue. L'albanais parlé au Kosovo a intégré des mots et expressions serbes et turcs.

¹⁸ - C'est-à-dire depuis la suppression de l'autonomie de la province en 1989/1990.

¹⁹ - Dans l'état actuel des connaissances concernant la Grande Guerre, hormis la violence constatée dans les troupes qui attendent la démobilisation (celle-ci s'étale sur près d'une année), on constate peu de désordres. Tel n'est pas le cas après la Libération en 1945. Alors que la question de l'Etat se pose, les règlements de compte sont multiples, laissant place à toutes les vengeances populaires sommaires (comme dans le cas des "tondues", par exemple).

²⁰ - Telle est la traduction du principe de multiethnie affirmé dans la résolution 1244 et les textes subséquents.

communauté internationale attendait d'eux qu'ils jugent avec impartialité leurs bourreaux d'hier.

Comment imaginer contexte plus hostile à la restauration de la justice ? C'est toutefois à cette tâche que la communauté internationale s'est attelée depuis 18 mois. Les efforts déployés et l'originalité des expériences tentées (dont certaines font penser à des greffes) inclinent à penser que l'intervention internationale dans la justice du Kosovo constitue une étape nouvelle dans l'histoire de la justice des sociétés qui émergent de la guerre.

La question de la portée de l'expérience judiciaire du Kosovo

Si l'on tient l'expérience pour originale, est-elle fondatrice ? Le Kosovo est incontestablement un laboratoire juridique et judiciaire. Ce fut notre impression dès le premier voyage, après l'interview, notamment, du juriste danois Michael Pedersen, à qui l'on doit l'invention des « unités mobiles judiciaires d'urgence » (*mobile units*). Elle s'est renforcée au moment de l'introduction des juges internationaux dans les juridictions locales.

En s'interrogeant sur ce qui est susceptible d'être reproduit dans les données de ces expériences, il est permis de dessiner de possibles futurs à la justice des sociétés en guerre. Plus rapide, et donc plus efficace à endiguer les comportements excédant les seuils de violence communément admis, on pourrait envisager à terme que cette justice ait un effet sur la conduite même des guerres à venir.

La question des enjeux de l'intervention internationale dans la justice du Kosovo

Le choc des cultures juridiques, observable dès le premier voyage au niveau des services des organisations internationales, où travaillent ensemble des intervenants issus de différents pays, fait penser que l'enjeu de

l'intervention a subi une évolution depuis son origine. Il n'est plus question seulement d'instaurer la paix par la justice. A l'arrière-plan de la reconstruction de la justice, un combat est né et susceptible de se développer, dans le domaine judiciaire, à propos de la conception du système optimal qu'il convient de mettre en place. Dans cette confrontation entre systèmes judiciaires, issus, d'une part, de la famille romano-germanique et, d'autre part, du modèle anglo-saxon, les standards internationaux pris constamment en référence semblent jouer un rôle essentiel. De cette observation naît une question : le Kosovo ne constitue-t-il pas l'un des champs de bataille et donc l'une des étapes dans le processus de la mondialisation du droit auquel nous assistons ?

3 - LE DEROULEMENT DE LA MISSION

La méthode

Tenter de répondre aux questions posées suppose que soient réunis des matériaux d'analyse qui ne se trouvent pas dans la documentation disponible auprès des organisations internationales. Celle-ci, principalement constituée de textes et de rapports, n'a pas pour finalité l'analyse distanciée de la signification et de la portée de l'intervention, mais l'action elle-même, dans ses objectifs et ses résultats très concrets. La méthode suivie, afin de compléter l'apport nécessaire mais insuffisant des informations officielles disponibles sur le site Internet des organisations, a donc été, sur le terrain, celle de l'enquête. Elle fut conduite de deux manières : par l'interview des acteurs de la justice et par l'observation directe du fonctionnement des services et des juridictions. Il fut aussi possible de réunir sur place une documentation interne non publiée.

Pour pouvoir être efficace sur le terrain, l'enquête a nécessité une importante phase de préparation avant le départ, et ensuite sur place. Elle s'avère d'autant plus indispensable que l'enquête est menée dans un pays encore très désorganisé et auprès de personnes peu disponibles pour ce qui n'a pas trait directement à leur mission. Le personnel international est submergé de travail. Il l'est, d'une part, parce que la mission est temporaire et que les contrats des intervenants sont courts, le plus souvent six mois, renouvelables. Parce que, d'autre part, les situations auxquelles il se trouve confronté se présentent toujours

comme une suite d'urgences conjuguées à des imprévus²¹. La justice n'ayant pas fonctionné pendant de longs mois, il faut qu'elle assure le plus vite possible la mission d'ordre et de service publics qui est la sienne. Enfin, les communications sont assez difficiles dès que l'on quitte la capitale Pristina. Le réseau téléphonique "public" ne fonctionne que très imparfaitement et les moyens de transport ordinaires ne permettent pas des déplacements rapides. Il n'y a pas de trains et les cars qui commencent à sillonner à nouveau le territoire ont des horaires totalement fantaisistes et des lieux d'arrêt qui sont fluctuants. Les taxis, dont le prix se marchande en fonction des circonstances, sont par contre très nombreux. Ils constituent, même pour les longues distances, le seul moyen de transport qui soit fiable.

Ce contexte oblige à jongler en permanence avec les rendez-vous pour construire un programme de rencontres qui évite les temps morts et les déplacements inutiles. L'appartenance à une institution de recherche neutre (le CNRS), la possession du badge de l'UNMIK²² et le réseau de relations constitué au cours de la précédente mission ont fait qu'aucune porte n'est restée fermée. La mission a aussi bénéficié sur place du soutien logistique de l'antenne du Conseil de l'Europe installée à Pristina, placée sous la direction d'Isabelle Servoz-Galucci²³. L'aide apportée s'est traduite concrètement par les facilités de communication à distance offertes par le bureau local (Internet, téléphone²⁴), par les conseils prodigués sur les voies à suivre pour rencontrer les interlocuteurs, par les interventions personnelles qui ont facilité les contacts et par la transmission quotidienne des messages. Compte tenu du temps assez bref qui était imparti à la mission, il aurait été pratiquement impossible de la mener à bien sans cette aide efficace.

²¹ - Exemple d'imprévus importants : la première décision de Bernard Kouchner concernant la loi applicable par les juridictions. Elle revenait à faire appliquer la loi serbe puisqu'il s'agissait du Code pénal de Serbie. Les magistrats albanais nouvellement et rapidement recrutés ont immédiatement refusé d'appliquer ce qu'ils considéraient comme la loi de l'opresseur. S'en est suivie la nécessaire refonte du code pénal qui a pris de longs mois, même si les travaux ont été menés tambour battant. Autre exemple : lors de la nomination des juges, Bernard Kouchner avait omis dans un premier temps de nommer les "lay judges", ces juges non professionnels, qui participent aux juridictions selon le Code de procédure pénale yougoslave. Par conséquent, il dut procéder à leur recrutement et à leur nomination en toute hâte pour que les juridictions puissent fonctionner conformément aux textes toujours en vigueur.

²² - Obtenu au cours de la première mission grâce à l'intervention du responsable du bureau du Conseil de l'Europe alors en fonction à Pristina.

²³ - Cette institution, forte de l'expérience retirée de son activité dans les pays de l'Est (la mise en conformité des systèmes juridiques avec les standards internationaux qui est désormais un préalable à toute intégration européenne) a été missionnée par l'OSCE pour mettre en application la Convention européenne des droits de l'Homme dans tous les aspects de la mission des Nations Unies.

²⁴ - Dans le contexte d'un territoire où le téléphone et la poste ne fonctionnent pas, cette aide était de première importance.

Visites et entretiens

Département des Affaires Judiciaires (UNMIK)

- Sylvie Pantz, magistrate française, directrice du département
- Fernando Catanon, magistrat espagnol, responsable du fonctionnement des juridictions
- John Cubbon, magistrat anglais, responsable des juges locaux
- Elisabeth Press, de nationalité australienne, fonctionnaire des Nations Unies, responsable des juges internationaux
- Catherine Marchi-Huel, magistrate française, responsable du projet d'élaboration d'un corps d'inspection judiciaire
- Anne Lepage, greffière en chef du Tribunal de Grande Instance d'Argentan, responsable de la réorganisation des greffes

Département de la " Rule of Law " (OSCE)

Marie-Françoise Verdun, magistrate française, directrice de l'Institut Judiciaire du Kosovo

Kosovo Law Centre (OSCE)

- Sebastian von Münchow, directeur du Kosovo Law Centre
- Zenonas Petraukas, responsable de l'évaluation et de l'élaboration des programmes de la faculté de droit de Pristina

Rectorat de Pristina (OSCE)

- Béatrice Lacoste, coordinatrice des programmes de l'Université de Pristina
- Thomas Ziolkowski, conseiller du Rectorat

Conseil de l'Europe

Isabelle Servoz-Galucci, responsable du bureau de Pristina et de la formation des juges et procureurs aux standards européens en matière de justice (Convention européenne des droits de l'Homme).

Bureau de liaison de la France à Pristina

(Ministère des Affaires Etrangères)

Guillaume Robert, attaché de coopération et d'action culturelle

Cour de district de Mitrovica

- Christopher Karphammar, magistrat suédois, juge international à Mitrovica
- Mickael Hartmann, magistrat américain, procureur international à Mitrovica
- Carlos Munos, officier de police espagnol, responsable de la protection des magistrats internationaux
- Juan Delgado, avocat espagnol, *legal officer* des magistrats internationaux à Mitrovica

Cour de district de Gjlane

- Patrice de Charette, magistrat français, juge international à Gjlane
- Guy V., conseiller à la Cour d'appel d'Anvers, juge international spécialisé dans l'instruction des affaires pénales à composante multiethnique.
- M. Idrizi, procureur albanais devant la Cour de Gjlane
- Flutura Tafaj, de nationalité albanaise, doctorante en droit, interprète français albanais à la Cour de district de Gjlane

Observation directe

Il s'agit de l'observation du fonctionnement des services qui a résulté de la présence quotidienne dans les locaux du Département des Affaires Judiciaires et du Conseil de l'Europe et, par ailleurs, de la présence aux audiences des deux premiers jours du procès de Momcilo Trajkovic, le responsable serbe de la police de Kamenica, inculpé de multiples crimes perpétrés à l'encontre de la population albanaise, en particulier de réfugiés. Le procès a eu lieu devant la Cour de district de Gjlane.

1ère PARTIE

BILAN DE L'INTERVENTION INTERNATIONALE EN MATIERE DE JUSTICE

1 - OPTIQUE INTERNATIONALE ET RESTAURATION DE LA JUSTICE

Cette question ne peut être étudiée que sur place. Les rapports officiels qui sont publiés fournissent des chiffres d'activité très synthétiques et, s'ils soulèvent les problèmes généraux rencontrés, ils ne révèlent pas comment les difficultés sont ressenties matériellement sur le terrain. Ainsi, lorsque se trouve signalée, par exemple, la question de la traduction, une chose est de lire cette affirmation sur le papier, une autre d'être dans la juridiction pour observer ce que cela signifie au regard du déroulement de l'audience. Les problèmes de fonctionnement des juridictions sont mentionnés dans tous les rapports qui se sont succédé depuis juillet 1999 concernant la justice, il s'agissait, pour mieux comprendre les difficultés de la reconstruction judiciaire, de saisir la distance entre leur connaissance intellectuelle par les mots et leur manifestation concrète.

La reconstruction judiciaire a été entreprise par référence à un certain nombre de principes élevés, dictés par la communauté internationale, c'est-à-dire au siège des Nations Unies, à New York. Ils s'imposent aux intervenants internationaux, comme aux acteurs kosovars et doivent à chaque instant guider leur action. Mais, ils constituent des exigences extrêmement ambitieuses que les réalités du terrain ne permettent pas toujours d'atteindre.

Le contexte

Pour comprendre les conditions du fonctionnement judiciaire, il importe de rappeler dans quel contexte s'inscrit la mission internationale des Nations Unies au Kosovo.

L'instabilité politique dans l'ex-Yougoslavie a des racines historiques profondes, mais les événements qui ont donné lieu à l'intervention internationale trouvent leur origine directe dans la désagrégation de la Fédération yougoslave qui suit la mort de Tito, en 1980, et que la chute du mur de Berlin, en 1989, a contribué à accélérer. La suppression de l'autonomie, qui avait été octroyée en 1974 à la province du Kosovo, s'accomplit par étapes successives au cours des années 1990 et 1991. Elle s'accompagne concrètement de l'exclusion des Albanais de toutes les sphères de l'activité et de leur remplacement par des Serbes. La politique de serbisation du Kosovo concerne en premier lieu la police, mais aussi l'Université, dont les professeurs et les étudiants albanais sont exclus, ainsi que l'organisation judiciaire, que le pouvoir serbe vide de la presque totalité de ses juges et procureurs albanais.

Dans le système yougoslave alors en vigueur, il n'existait pas de magistrature dotée d'un statut. Juges et procureurs étaient issus de filières de formation voisines, mais distinctes. Les étudiants optaient dès la période de stage, qui suivait les études théoriques, pour l'une ou l'autre des carrières. Le recrutement était alors fonction des besoins des juridictions et le choix, comme la nomination des magistrats, était effectué localement par le pouvoir politique, c'est-à-dire par les assemblées correspondant géographiquement aux différents niveaux juridictionnels. On en distinguait trois : celui des tribunaux municipaux, celui des cours de district et, au niveau de la province jusqu'à la suppression de l'autonomie, celui de la Cour Suprême du Kosovo. Après la suppression de l'autonomie, les affaires furent renvoyées devant la Cour Suprême de Belgrade. Au début des années quatre-vingt-dix, après plusieurs vagues de renvoi, les magistrats albanais furent remplacés par des Serbes. Seuls restèrent en fonction une trentaine d'entre eux, considérés par leur communauté ethnique comme des collaborateurs. Les quelque 750 juges et procureurs de la province devinrent alors les auxiliaires zélés de la police, pour réprimer l'agitation albanaise qui caractérisa la période d'apartheid qui s'ouvrit alors et se radicalisa avec la création de l'armée de libération du Kosovo (UCK²⁵). La politique de Belgrade étant celle d'un

²⁵ Ushtria Clirimtare ë Kosovës. KLA : Kosovo Liberation Army, en anglais.

“nettoyage ethnique”, médiatiquement et improprement qualifié de “purification”²⁶, tendait à favoriser l’implantation serbe au Kosovo et à en chasser la population albanaise, notamment par le chômage résultant des licenciements massifs opérés dans tous les secteurs. La militarisation de la lutte conduisit les Serbes à intensifier la répression et à pratiquer une politique de terreur dans les parties du territoire où l’implantation de l’UCK était la plus dense. C’est dans ce contexte qu’eurent lieu, en mars 1998, les massacres de la vallée de la Drenica, puis, en janvier 1999, les massacres de Racak amorcèrent la fuite massive des Albanais vers les pays voisins et soulèvent l’indignation des opinions publiques des pays occidentaux. Les Etats européens, en particulier, acceptaient mal que le scénario attentiste de la Bosnie se répète, à quelques années d’intervalle, à leur porte, une fois encore. Sans doute, l’échec des négociations de Rambouillet et des ultimatums adressés à la Serbie et, surtout, les images de violence et les témoignages de réfugiés diffusés sur tous les écrans, ont fait accepter, par la majorité des différentes opinions publiques occidentales, les bombardements de l’OTAN. Pendant 79 jours, ils frappèrent la Serbie et certains objectifs situés au Kosovo, avant que les accords de Kumanovo ne mettent fin officiellement aux hostilités. Les troupes militaires et paramilitaires serbes quittent alors rapidement la province. Les 800 000 réfugiés rentrent pratiquement sur leurs talons et, laissés sans protection, beaucoup de Serbes décident de partir. Parmi eux, ayant toute raison de craindre la vengeance qui allait marquer le retour des Albanais, la quasi-totalité des policiers, des juges et des procureurs.

Tandis que dans tout le Kosovo, l’insécurité règne à travers les règlements de comptes entre communautés, mais aussi entre clans mafieux qui ont trouvé dans la guerre l’occasion inespérée de se développer, obligeant les troupes de la KFOR à procéder à l’arrestation des Serbes et des Albanais suspectés d’actes de violence, la résolution 1244 du 10 juin 1999 installe une sorte de protectorat international au Kosovo. Le règlement (*regulation*) n°1, du 25 juillet suivant, vient en préciser les modalités. Les Nations unies créent à côté de la présence militaire destinée à empêcher la reprise des combats, une mission intérimaire civile (la MINUK²⁷) dont l’objectif (mission de *peace building*) est d’instaurer la paix, laquelle suppose

²⁶ - Le terme suffit par son emploi à suggérer l’idée de génocide. On constate d’ailleurs dans la presse, à partir du moment où la tension monte pour aboutir aux bombardements de l’OTAN, les rapprochements établis entre Hitler et Milosevic. L’image la plus frappante est sans doute celle publiée en page de couverture de l’Espresso du 9 avril 1999 montrant un montage en deux parties d’un visage : une moitié Hitler, une moitié Milosevic - S. Halimi et D. Vidal : *L’opinion, ça se travaille ...* (*Les médias, l’OTAN et la guerre du Kosovo* - Marseille 2000, p.35)

²⁷ - Mission Interimaire des Nations Unies au Kosovo. UNMIK en anglais : United Nations interim Mission In Kosovo.

la réconciliation entre les communautés appelées à vivre ensemble. La communauté internationale réaffirme en effet la souveraineté de la Serbie sur le Kosovo et écarte par conséquent ses prétentions à l'indépendance, pour n'envisager que le cadre politique d'une " autonomie substantielle ".

Parce que la justice est appelée à jouer un rôle central dans la pacification, des efforts importants vont lui être consacrés. Ils apparaissent d'autant plus nécessaires que le Kosovo, comme nous l'avons vu, ne dispose plus d'aucun magistrat, ni d'aucun policier, pour assurer l'ordre. Les premiers actes d'intervention dans le domaine judiciaire sont accomplis pendant le mois qui sépare l'entrée de la KFOR (12 juin 1999) de l'arrivée de Bernard Kouchner, nommé Haut Représentant du Secrétaire Général des Nations Unies (15 juillet)²⁸, sous l'impulsion de Sergio Vieira de Mello, nommé à titre intérimaire²⁹. Ils ont pour objectif d'assurer une justice d'urgence (*emergency judiciary*) par le recrutement accéléré de juges et de procureurs et l'envoi d'unités mobiles de justice (*mobile units*) dans les points du territoire où s'imposent des auditions de détenus pour qu'il soit décidé de leur libération ou de leur inculpation (*pretrial detention hearings*)³⁰. Dans le contexte du désordre et des règlements de comptes qui suivent les combats, la justice doit le plus rapidement possible, faisant la preuve de son efficacité, s'imposer à la population.

Sur le terrain, la mission intérimaire des Nations Unies est installée dans le courant du mois de juillet. Elle comprend quatre " piliers " (*pillars*) d'intervention et prévoit des délégations de compétence en fonction de la spécificité des tâches à accomplir. Aux quatre piliers correspondent dans l'organigramme quatre divisions :

- La Division Administrative (logistique, financière, de personnel, de matériel et de sécurité) de la MINUK, placée sous la direction de Bjorn Johansson,
- La Division des Affaires Humanitaires, confiée à l'UNHCR (Haut Commissariat des Réfugiés des Nations Unies), avec à sa tête Dennis Mac Namara,
- La Division de l'Administration Civile (MINUK) sous la direction de Tom Koenigs,

²⁸ - Bernard Kouchner a été nommé le 2 juillet 1999.

²⁹ - Il arrive à Pristina le 13 juin 1999.

³⁰ - Des tribunaux provisoires et offices de procureurs ont été installés à Pristina, Mitrovica et Peja (Pec). Les unités mobiles ont couvert à partir de Pristina les districts qui n'avaient pas de tribunaux réguliers, notamment le district de Gjilane.

- La Division de la Démocratisation et de l'Etat de Droit (incluant en particulier la tâche de faire respecter les Droits de l'Homme), déléguée à l'OSCE, sous la direction de Daan Everts.

Une étude approfondie des départements de ces grandes divisions permet de constater que les questions et tâches relatives à la justice sont réparties entre trois organisations internationales. Le Département des Affaires Judiciaires relève du pilier UNMIK de l'administration civile, donc des Nations Unies et le Département des Droits de l'Homme et de la Règle de Droit revient, par délégation des Nations Unies, au pilier OSCE, sachant, qu'au sein de cette structure, le volet Droits de l'Homme est confié au Conseil de l'Europe³¹. A l'organigramme ainsi constitué, correspond la réalité géographique de locaux spécifiques. Le Département des Affaires Judiciaires est installé dans l'ancien Tribunal municipal de Pristina, tandis que le bâtiment tout proche d'une ancienne banque, appelé " INEX Building ", est affecté à l'OSCE et au Conseil de l'Europe, chaque organisation ayant une entrée particulière et donc une adresse différente.

C'est dans le cadre de l'organisation décrite, que va commencer, dès juillet 1999, une période de justice provisoire, appelée la " justice d'urgence " ³². Le terme indique bien le contexte de l'intervention et les difficultés que rencontre l'exercice de la justice sur le terrain. A travers l'affirmation du caractère temporaire de l'intervention, s'exprime aussi le refus de la communauté internationale d'aborder la délicate question du devenir politique du Kosovo.

Il revient au Département des Affaires Judiciaires de s'occuper du recrutement, de la formation des magistrats et du fonctionnement des juridictions. L'OSCE et le Conseil de l'Europe doivent intervenir sur la question de la loi applicable par les juridictions. Il s'agissait à l'origine de mettre le Code Pénal serbe en vigueur au 24 mars 1999 en conformité avec les standards internationaux des Droits de l'Homme. La rébellion des juges et procureurs nouvellement recrutés, en août 1999, contre l'application, même revue, de ce qu'il considérait comme la loi de l'opresseur, a conduit à ouvrir un chantier de codification plus large en incluant la participation des juristes locaux³³.

³¹ - Par ailleurs, l'Union Européenne intervient dans le domaine économique, lequel concerne notamment la reconstruction matérielle. Il faut préciser qu'à l'intervention des institutions internationales s'ajoute l'apport des relations bilatérales entre le Kosovo et tel ou tel Etat. Le tissu de l'intervention est donc très complexe : les interventions se juxtaposent, mais parfois aussi elles se superposent.

³² - Il s'agit encore pendant plusieurs mois d'une justice d'urgence si l'on se fie au titre que porte le rapport du Département de la Rule of Law de l'OSCE en date du 7 novembre 1999 : " Material needs of the emergency judicial system ".

³³ - L'administration intérimaire se rend compte qu'elle ne parvient pas à imposer sa politique aux Albanais kosovars. Elle constate que les juges nouvellement recrutés contre la réglementation

Les premiers mois de l'intervention internationale sont donc caractérisés par la difficulté à doter les juridictions de magistrats une fois ceux-ci recrutés et, bien que des textes préexistent à l'intervention, par l'absence de loi effectivement applicable. Il n'est pas facile de remplir rapidement une organisation judiciaire qui s'est entièrement vidée de magistrats. Pour ne pas perdre de temps, des équipes de l'OSCE se rendent dans les camps de réfugiés d'Albanie et de Macédoine. Elles procèdent, dès avant leur retour au Kosovo, au repérage des juristes susceptibles de devenir juges ou procureurs. Les gens que l'on trouve sont des Albanais qui avaient été juges ou procureurs avant 1989 et qui avaient été chassés par les Serbes. Certains étaient alors devenus avocats, souvent sans beaucoup de clients³⁴, d'autres avaient vivoté de métiers divers. La plupart du temps, ils n'avaient pas exercé d'activité depuis cette époque. La question de leur compétence s'est donc posée, à laquelle il a été répondu par l'organisation d'une formation accélérée, qui a eu surtout pour effet de susciter l'animosité des personnes concernées envers les structures de l'intervention internationale³⁵.

L'ensemble de ces éléments explique qu'il ait fallu près de neuf mois d'efforts intenses, mais ponctués de maladroites, pour commencer à obtenir les premiers résultats, c'est-à-dire que les juridictions recommencent à fonctionner un peu et dans le respect des principes dont les premiers textes de l'ingérence avaient décidé du respect absolu.

Les principes de l'ingérence judiciaire

Instaurer au Kosovo une justice professionnelle, indépendante, impartiale et multiethnique est l'objectif assigné dès les premières déclarations³⁶ et repris constamment dans les textes et documents officiels qui ont suivi. La résolution 1244 est à cet égard fondatrice. Elle détermine la position des Nations Unies et

internationale en vigueur sont allés rechercher et appliquent le Code pénal du Kosovo et qu'une administration parallèle et concurrente a été mise en place, avec son propre ministre de la justice et ses propres procureurs. Bernard Kouchner perçoit très vite qu'il ne pourra réaliser sa mission qu'en intégrant les éléments locaux (appelés *locals* par les internationaux) et qu'il faut aussi revenir sur la question de la loi applicable.

³⁴ - Les chances de gagner un procès étaient plus grandes si l'avocat était serbe.

³⁵ - Les juges et procureurs albanais s'estiment parfaitement compétents et voient d'un très mauvais œil que les internationaux envisagent de les remettre à l'école.

³⁶ - Comme celle du Haut Représentant par intérim du 20 juin 1999 qui évoque une justice multiethnique et démocratique - Rapport du Secrétaire général sur la mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, du 12 juillet 1999, point 18.

sert de cadre de référence permanent aux actions entreprises. Le Haut Représentant, auquel des pouvoirs très étendus ont été conférés pour l'exercice de sa mission (il dispose de l'exercice du pouvoir législatif et exécutif, étant précisé que celui-ci inclut le pouvoir de nommer et de révoquer aux fonctions de la justice), promulgue régulièrement, à partir du 25 juillet 1999, des règlements dans le domaine de la justice. Leur préambule précise l'objectif poursuivi par l'adjonction de la formule : “ *For the purpose of establishing an independent and multiethnic judiciary* ”. Etant ceux que l'on met en exergue de tous les textes les principes d'indépendance et de multiethnie sont donc les plus importants. Le règlement 1999/7, du 7 septembre 1999, sur la nomination et la révocation des juges et procureurs, précise que les membres de la commission qui doit procéder à la sélection des candidatures seront guidés par le but que poursuit la Mission d'établir une justice professionnelle, indépendante, impartiale et multiethnique³⁷. On peut s'interroger sur certains des termes employés. La référence aux standards internationaux et l'implication du Conseil de l'Europe indiquent qu'il convient, en premier lieu, d'intégrer dans le corpus de lois applicables les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et, en particulier, l'article 6³⁸, qui consacre le droit pour chacun à un procès équitable, rendu par un tribunal indépendant et impartial. Mais que faut-il entendre par justice professionnelle ? Est-ce que cela signifie que l'organisation judiciaire devra être composée de juges et procureurs de profession ou bien a-t-on voulu viser l'efficacité de la justice ? Le terme d'indépendance s'applique, dans l'article considéré, aux juges et aux procureurs. Va-t-on instaurer une indépendance du parquet ou veut-on indiquer que la justice devra globalement répondre aux exigences minimales de toute société démocratique ? De tous ces qualificatifs concernant la justice et que la mission doit mettre en place, la multiethnie est celui qui retient le plus l'attention, car il est l'enjeu même de tous les récents conflits balkaniques, dont on constate qu'ils sont caractérisés par le refus des communautés ethniques de vivre ensemble. Enfin, les références choisies montrent le niveau très élevé des exigences internationales concernant la justice de ce petit territoire ravagé par la guerre et la haine.

³⁷ - Point 5.2

³⁸ - Tel qu'interprété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

La confrontation des principes à la réalité

Les résultats enregistrés ne sont pas à la mesure des attentes de la communauté internationale, quels que soient les qualificatifs qu'elle aurait voulu rapidement pouvoir accoler au mot justice. Les internationaux en poste en font amèrement l'expérience car, au terme de dix-huit mois de présence, ils ne parviennent toujours pas à traduire les principes dans la réalité des faits.

L'exigence de multiethnie et d'impartialité

S'il est très difficile de trouver des juges, la tâche est encore plus ardue en ce qui concerne les minorités et, en particulier, la minorité serbe. Alors que la population du Kosovo, telle qu'appréciée à la veille des bombardements, se compose à 91 % d'Albanais, il a été envisagé, pour donner confiance aux minorités dans la justice, de recruter au moins 20 % de non-Albanais³⁹. L'exigence de multiethnie s'est appliquée d'abord aux commissions de recrutement chargées de proposer des candidats à la nomination du Haut Représentant, puis au recrutement des juges et procureurs proprement dit. Entre la mi-juin et la fin août 1999, 55 juges et procureurs ont été nommés sur la proposition de la première commission mise en place par Bernard Kouchner⁴⁰. Toutefois les sept Serbes, qui craignaient pour leur sécurité et subissaient des pressions de Belgrade, démissionnèrent dès septembre. Il ne resta plus que quarante-huit magistrats, dont quarante-deux Albanais, quatre Bosniaques, un Rom et un Turc⁴¹. Le travail de recrutement se poursuivit au sein d'une nouvelle commission à l'automne⁴². Au début de l'année 2000, environ 307 juges professionnels sont recrutés, dont 25 appartiennent à des minorités. Ils sont, au moment où la présente mission est effectuée, 405, parmi lesquels 45 appartiennent à des minorités, dont 7 Serbes. On peut donc constater que la multiethnie est loin de s'être traduite dans le

³⁹ - Proposition de la commission des experts du Conseil de l'Europe émise en juillet 1999.

⁴⁰ - La *Joint Advisory Council for the Provisional Appointment of Judges and Prosecutors*, composée de 3 internationaux, et de 4 membres locaux (2 Albanais, un Serbe et un Bosniaque).

⁴¹ Rapport du Département de la Rule of Law- OSCE du 7 novembre 1999, p.2

⁴² - *L'Advisory Judicial Commission* composée de 3 membres internationaux et de 8 membres locaux (sept Albanais et un Serbe)

recrutement selon les normes qui avaient été prévues. Comment pourrait-il en être autrement ? Les Serbes recrutés sont particulièrement exposés. La question de leur sécurité personnelle, si elle peut être résolue par une protection rapprochée aujourd'hui, ne saurait être garantie dans un futur, dont ils pressentent, malgré les affirmations diplomatiques, qu'il est très incertain au plan politique. Ils savent qu'ils seraient en danger, après le départ des internationaux dans un Kosovo qui deviendrait indépendant et que la Serbie, les considérant comme des collaborateurs, refuserait probablement de les accueillir. Soumis à la très forte pression de Belgrade, ils ont donc refusé de prêter serment devant le Haut représentant, à la fin du mois de janvier 2000. Une nouvelle prestation de serment a eu lieu le 29 février pour les juges des juridictions de Mitrovica, mais les Serbes étaient absents ce jour-là⁴³.

La multiethnie relève donc actuellement, si l'on considère que son objectif est d'assurer principalement la participation des Serbes à la justice, à la fois de l'utopie et de l'illusion, tandis qu'en même temps, posée comme garantie de l'impartialité de la justice, elle enlève pour la minorité concernée toute crédibilité aux décisions rendues.

L'indépendance

L'indépendance signifie que les juges et les procureurs résistent aux pressions de leur environnement social et politique. Les pressions peuvent prendre la forme de la corruption financière, de menaces dirigées contre le magistrat ou visant ses proches. Les principales solutions qu'apportent à ce problème les pays démocratiques passent par la reconnaissance d'un statut et la valorisation sociale de la profession, laquelle est liée en grande partie à l'attribution d'un certain niveau de salaire.

Au Kosovo, la volonté d'instaurer une justice indépendante s'est heurtée, dès les premières semaines, aux multiples pressions dont les nouveaux recrutés ont fait l'objet. Elles se manifestent d'une manière particulièrement forte lorsqu'ils

⁴³ - Selon Sylvie Pantz, les juges lui auraient avoué qu'ils avaient reçu des instructions de Belgrade, en particulier pour bloquer l'exercice de la justice à Mitrovica, où leur présence est indispensable dans les formations de jugement. L'importance de la population serbe dans ce district renforce l'exigence de multiethnie.

ont à juger des crimes liés à la conduite dans la guerre, des violences interethniques, mais aussi des spoliations, des vols ou encore des crimes commis par les mafias qui cherchent à étendre leur influence et à développer leurs activités en profitant du contexte d'après-guerre.

La peur explique la partialité de nombreuses décisions, c'est-à-dire la relaxe systématique des Albanais et la condamnation tout aussi systématique des Serbes. Les salaires versés actuellement aux magistrats (636 DM⁴⁴ en moyenne), bien que très supérieurs à ce qu'ils étaient avant l'intervention internationale (équivalant de 250 DM pour un juge de Tribunal municipal et 300 DM pour un juge de Cour de district), semblent dérisoires au regard des risques que l'exercice de la profession fait courir à ceux qui voudraient être indépendants. Chacun sait que ces salaires apparaissent encore plus insuffisants si on les compare à ceux, deux fois plus élevés en moyenne, qui sont versés par les Nations Unies aux collaborateurs temporaires locaux des institutions internationales⁴⁵. Aussi la question de la sécurité des magistrats est-elle prépondérante, tout en étant bien difficile à assurer. Des efforts ont été réalisés pour l'améliorer, mais comment y parvenir aujourd'hui, compte tenu du nombre de magistrats, et de toute façon comment l'envisager pour le futur ?

Il faut tenir compte aussi du fait que les juges et procureurs actuels, qui ont été recrutés parmi ceux qui étaient en fonction avant 1989, n'ont jamais eu l'occasion d'acquérir une " culture de l'indépendance ". Il était en effet nécessaire d'être membre du Parti Communiste pour être recruté, car le recrutement résultait de la décision d'une assemblée politique⁴⁶, et ne valait que pour un temps déterminé⁴⁷. Au bout de cette période, allait se poser la question du renouvellement de la confiance accordée. Si certains juges ou procureurs se présentent, aujourd'hui et rétrospectivement, en dissidents d'alors, on peine à croire que nombreux l'aient été effectivement⁴⁸. Il est par ailleurs parfaitement illusoire de penser que des habitudes de docilité ancrées de si longue date puissent s'évanouir par la magie de l'affirmation d'une indépendance.

⁴⁴ - Le Deutche Mark a été déclaré monnaie officielle du Kosovo pour éviter le trafic de devises.

⁴⁵ - Le procureur Idrizi nous a fait remarquer qu'un jeune chauffeur de la MINUK touchait un salaire égal à deux fois le sien (le salaire d'un chauffeur s'élève à 1200 DM).

⁴⁶ - De l'assemblée politique correspondant au niveau géographique de la juridiction : municipale, de district ou nationale.

⁴⁷ - Pour 8 ans (article 66 de la loi judiciaire du 28 avril 1978).

⁴⁸ - Interview du procureur Idrizi qui affirme avoir quitté la justice parce qu'il subissait des pressions politiques et être devenu avocat. Dires invérifiables en l'état actuel des possibilités de recoupement des informations.

Enfin, l'attitude de l'autorité internationale, par la pratique des *executive orders*⁴⁹, n'ayant rien d'exemplaire est de nature à jeter le trouble dans les esprits et ne les y prépare pas. Ne devrait-on pas voir un signe encourageant du comportement attendu dans le fait qu'elle suscite la colère des magistrats locaux ? En effet, usant de la plénitude des pouvoirs dont il dispose pour assurer la sécurité publique, Bernard Kouchner a ordonné le maintien en détention d'inculpés relaxés par la justice. Justifié, par la partialité de la décision rendue et associée à l'indépendance que les magistrats n'ont pas voulue (ou osé) prendre, l'ordre donné n'en constitue pas moins la remise en cause d'une décision de justice et, au contraire de l'affirmation de l'indépendance du judiciaire, il marque sa subordination au pouvoir exécutif. La pratique en étant mal vécue par les juges locaux risque d'exacerber leur animosité envers les internationaux.

Le professionnalisme

Il est probable que derrière l'expression : "justice professionnelle", les Nations Unies ont voulu exprimer qu'il convenait d'instaurer au Kosovo une justice moderne. En cela, cette exigence rejoint certainement, mais pas uniquement, celle d'impartialité. Quels sont, par conséquent, les éléments de cette modernité ?

Il est possible de les faire émerger de la comparaison entre les systèmes judiciaires des Etats qui participent sur le terrain à l'intervention et le système local en vigueur jusque-là, celui d'une société encore très marquée par le communisme et la soumission des juges au pouvoir que le régime avait instaurée.

Les juges et procureurs professionnels

Au moment où l'intervention internationale dans la justice est décidée, en juillet 1999, on reste confondu de constater que l'intérêt des juristes praticiens, enseignants de droit et chercheurs en sciences juridiques de l'Ouest ait été si peu

⁴⁹ - Acte du Haut Représentant par lequel il peut maintenir en détention (ou remettre en liberté) une personne relaxée ou condamnée par la justice. Il dispose en effet de la plénitude des pouvoirs pour assurer la paix publique. En pratique, les tribunaux relaxent des Albanais alors que pour les mêmes faits, ils condamnent un Serbe.

porté sur les Balkans. Il semble que l'on n'ait trouvé aucun juriste armé du savoir utile pour exposer aux intervenants les structures et le fonctionnement de la justice de la Serbie et du Kosovo. Il a donc fallu envoyer sur le terrain, dans l'urgence des décisions qui étaient à prendre, une mission d'expertise du Conseil de l'Europe⁵⁰. Un magistrat français, qui avait déjà acquis une certaine expérience des Balkans par les missions qu'il avait effectuées peu avant en Bosnie, en prit la direction et fut dépêché sur place aux premiers jours de la mission du Haut Représentant intérimaire du Secrétaire général des Nations Unies, Vieira de Mello⁵¹.

La mission révéla l'existence d'un système judiciaire d'inspiration romano-germanique, où l'influence napoléonienne était perceptible, mais dont la rationalité avait dû s'estomper progressivement, sous des influences qui restent à déterminer⁵². En premier lieu, le rapport pointa le nombre incroyablement élevé de juges et procureurs (756 personnes) au regard de la population (entre 1,5 et 1,8 millions d'habitants). Il nota aussi l'absence de rationalité liée à l'éclatement des compétences entre juridictions pour une même matière. L'idée de compétence générale semblait ainsi absente du système observé. Il n'était donc pas étonnant que les juristes de la mission, tout en notant qu'il ne leur revenait pas de changer la loi, aient proposé dès l'origine des modifications notables du système. Ils le firent au sein d'un programme de réorganisation judiciaire⁵³ et une commission, composée de ces experts et de juristes locaux, fut alors constituée pour moderniser la justice. Elle se heurta immédiatement à la résistance de ces derniers, dont la préoccupation essentielle était de revenir à la période antérieure à la suppression de l'autonomie. Pour eux, l'objectif principal de la reconstruction judiciaire menée par la communauté internationale consistait à redonner aux Albanais la place qui était la leur avant que le régime de Belgrade ne les chasse des juridictions. Il s'agissait donc de reconstruire à l'identique, dans une certaine nostalgie du système titiste. Ce système, pourtant, avait été jugé très critiquable à l'époque où il était en vigueur, mais il avait acquis certaines qualités par le seul fait de la suppression de l'autonomie. On constate aujourd'hui que si les Albanais rejettent

⁵⁰ - Seul le Conseil de l'Europe disposait en effet d'une "avance" intellectuelle en la matière par ses interventions dans les anciennes démocraties populaires désireuses d'entrer dans l'Union Européenne. En effet, parmi les conditions que les Etats candidats doivent remplir pour être acceptés dans l'Union européenne, figure l'adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme et ils doivent le cas échéant réaliser la mise en conformité de leur législation nationale, pénale surtout, avec ses principes. C'est à cette tâche que s'est attelé le Conseil de l'Europe depuis quelque dix années.

⁵¹ - Il s'agit d'Eric Minnegheer, conseiller à la Cour d'appel de Reims et expert judiciaire auprès du Conseil de l'Europe. Il effectue sa mission avec Paul Vickery, directeur et conseiller général de la section des crimes de guerre et crimes contre l'Humanité du Département de la Justice du Canada.

⁵² - Nous ignorons tout de la manière dont s'est construit le système judiciaire. Il aurait été construit par emprunt du système belge, celui-ci résultant de l'exportation du système français, mais ces dires n'ont pas encore pu être vérifiés.

⁵³ - Rapports d'Eric Minnegheer au Conseil de l'Europe des 1^{er} juillet et 16 décembre 1999.

en général tout ce qui est serbe, ils saisissent tout ce qui est yougoslave pour l'opposer aux internationaux, même si ce qui est yougoslave est, à y regarder de plus près, identique à ce qui est serbe⁵⁴. La question de la modernisation de la justice semble s'inscrire en effet dans le contexte politique de la recherche d'une identité volée à l'égard de la Serbie, et d'une identité à conserver à l'égard des internationaux. C'est pourquoi l'organisation judiciaire finalement proposée à l'issue des travaux de la commission, comporte encore un très grand nombre de juridictions (58) et de magistrats (578).

On peut toutefois, au-delà des ratios moyens de l'Europe occidentale, se demander pourquoi les juges et les procureurs étaient si nombreux par rapport à la population ? Leur nombre dérivait-il de l'importance de la fonction répressive confiée à la justice ou de l'absence de productivité du système ? Sans minimiser l'importance de la répression, dont la justice avait la mission, le constat de l'absence de productivité s'impose. Les juges internationaux interviewés sont unanimes à relever le peu de temps que les magistrats consacrent à leur activité professionnelle, leur peu d'affairement quand ils travaillent⁵⁵ et par conséquent le petit nombre d'affaires qu'ils traitent. Patrice de Charette a constaté qu'au niveau des "tribunaux des petites infractions" (*courts of minor offences*) il fallait deux mois à six juges pour juger soixante⁵⁶ affaires, ce qu'un magistrat français expédie en une après-midi⁵⁷. En principe, le travail commence à 8 heures, mais une heure plus tard, les juridictions se vident de leurs juges, procureurs et secrétaires qui se rendent dans les cafés voisins pour prendre leur petit-déjeuner. Dans ces conditions, les audiences ne sont jamais fixées avant 10 heures, mais bien souvent, elles ne commencent pas à l'heure fixée en raison du manque d'organisation. Le juge international déclare qu'il attend pour commencer l'audience un avocat, un juge, un témoin, voire parfois l'accusé que l'on a oublié d'aller chercher⁵⁸. Ces observations sont corroborées par celles d'Anne Lepage. Chargée de la réorganisation des greffes, elle a effectué une tournée assez large des juridictions afin de dresser un inventaire de la situation avant d'entreprendre sa mission proprement dite. Elle relève que quarante décisions seulement ont été rendues par

⁵⁴ - Compte tenu du poids de la Serbie dans la Fédération.

⁵⁵ - La lenteur de leurs déplacements, le temps qu'ils passent dans les couloirs, leurs nombreuses pauses et les bureaux vides de dossiers et de documentation étonnent l'observateur occidental de la justice. La lenteur des juges et procureurs dans tous leurs gestes est particulièrement sensible pendant les audiences qui manquent totalement de dynamisme, avec de nombreux temps morts.

⁵⁶ - Compte tenu du fait que ces juridictions ont leur propre juridiction d'appel, elles sont hors du système « principal », c'est la raison pour laquelle est écartée la traduction française de « tribunal de police ».

⁵⁷ - Par comparaison du type d'affaires, les infractions que jugent ces juridictions correspondent aux contraventions de 4^e et 5^e classe en France.

⁵⁸ - Tel était le cas pour la première audience du procès de Momcilo Trajkovic.

six juges entre février et août 2000 au “Tribunal des petites infractions” de Gjilane.

Elle fait remarquer aussi que la question de la productivité ne concerne pas seulement les juges, mais tout autant le personnel administratif des juridictions. Celui-ci est constitué essentiellement, en temps normal, des secrétaires et du service des greffes⁵⁹. Les juges prétendent régulièrement manquer du personnel nécessaire à leur mission et ils se plaignent⁶⁰. Pourtant, il semble que la charge de travail des secrétaires soit assez faible puisqu'elle est fonction du travail que réalisent les juges, lesquels travaillent mollement. Le manque de productivité du personnel peut aussi s'expliquer par l'absence de motivation qui résulte de salaires vraiment très bas (une dactylo gagne 160 DM par mois) et les mauvaises conditions de travail⁶¹.

Tout cela conduit Michael Hartmann, procureur international à Mitrovica et Gjilane, à porter une appréciation très dure sur le fonctionnement du parquet du Kosovo et à en tirer les conclusions qui s'imposent, selon lui. Il estime en effet qu'il est nécessaire de sanctionner les procureurs qui ne travaillent pas et mal. Il illustre son propos de l'image de l'âne que l'on fait avancer avec la carotte par devant (augmenter les salaires) et le bâton, par derrière (un procureur général manque au système pour assurer la discipline et aussi une hiérarchie de sanctions allant jusqu'au renvoi, indépendamment de la difficulté à trouver les juges, qui lui semble secondaire par rapport à ce problème de paresse des juges et procureurs). Il faut signaler que Sylvie Pantz, qui dirige le Département des Affaires Judiciaires, fut contrainte de rappeler (ou d'apprendre ?) par une note de service, en mars 2000, aux juges qu'ils devaient se rendre au tribunal et y travailler lorsqu'ils s'y trouvaient⁶².

La question du nombre de juges et procureurs semble aujourd'hui réglée. Probablement l'est-elle par l'effet conjugué de l'autorité et du charisme de Sylvie Pantz. En tout cas, elle ne se discute plus. Il est vrai que juges et procureurs sont rémunérés par la communauté internationale, que leurs salaires ont été augmentés

⁵⁹ - Le staff des juridictions se compose actuellement et principalement du personnel des greffes (*registrars*), des secrétaires (*typists*), des assistants des juges et procureurs (*legal assistants, legal apprentices*), des interprètes et des courriers et chauffeurs (*messengers*), soit au total début octobre : 724 personnes. Il est prévu de porter leur nombre à 1259. Rapport du Département des Affaires Judiciaires du 9 octobre 2000 (*The Justice system of Kosovo. Basic information*)

⁶⁰ - Lors de notre première mission, nous avons déjà pu constater qu'ils se plaignent en permanence et de tout. Ils sortent d'une société dans laquelle tout était attendu de l'Etat. Leur attitude fait penser que dans leur schéma de représentations, la mission internationale s'est substituée à cet Etat et ils en attendent énormément sur le plan matériel. Ils donnent l'impression de croire, qu'en raison des souffrances qui ont été celles du peuple albanais, tout est dû.

⁶¹ - Voir ci-dessous le paragraphe consacré à cette question.

⁶² - “ Mes juges, dit-elle, boivent beaucoup de café turc et sont très paresseux ”. Entretien du 24 novembre 2000.

et doivent encore l'être, en principe⁶³. Tous savent, comme le confie le procureur Idrizi, que si les internationaux devaient partir de manière imminente, les salaires diminueraient considérablement, de la moitié, au moins, précise-t-il. Le budget prévisionnel du Kosovo, compte tenu des ressources économiques et fiscales, ne permettrait pas de les maintenir. Sans doute, juges et procureurs ont-ils aussi compris que le niveau de leur rémunération dépend de leur nombre. Actuellement, il est fixé à 420⁶⁴ et Sylvie Pantz n'envisage pas de l'augmenter. Selon elle, il conviendrait encore de l'abaisser si la productivité était normale et s'il était possible d'appliquer les ratios observés dans les pays développés. Ils conduiraient à diviser par deux l'effectif actuel.

Les juges non professionnels

Dans l'urgence de l'action, et par méconnaissance des réalités préexistantes, l'attention des internationaux s'est portée de manière presque exclusive sur la composante professionnelle des juridictions, alors que la justice yougoslave prévoit la présence de juges citoyens non professionnels dans les juridictions. Les experts envoyés pour comprendre comment fonctionnait la justice du Kosovo n'étaient pas parvenus, semble-t-il, à déterminer de manière satisfaisante le rôle exact des *lay-judges* au sein des formations de jugement.

Ces hommes et femmes ne constituent pas en effet un jury populaire, comme dans les cours d'assises françaises. Ils sont présents, ils écoutent. On constate qu'ils posent des questions directement à l'accusé (comme au cours du procès du chef de la police de Kamenica), ils peuvent donc intervenir de manière plus ou moins active. L'opinion des internationaux est qu'ils exerçaient auparavant une surveillance politique de l'activité des juges, une sorte d'"œil de Moscou". Cela serait en conformité avec les pratiques du régime antérieur, mais il reste à l'établir concrètement. D'un point de vue théorique, on peut seulement relever que l'article 92 de la loi du 28 avril 1978 avait exigé qu'ils justifient de "qualités politico-morales", ce que devait sans doute traduire leur adhésion au Parti Communiste. Hormis les qualités politico-morales, selon la loi, il suffit pour être *lay-judge* d'être citoyen majeur de la Yougoslavie⁶⁵.

⁶³ - Il est question de 1000 DM.

⁶⁴ - Pour 69 juridictions. Rapport "The Justice system of Kosovo", Administrative Department of Justice, 9 octobre 2000. Interview du 27 novembre 2000.

⁶⁵ - Ils étaient désignés pour 4 ans renouvelables par les assemblées locales, comme les juges professionnels, sur proposition du président de la Cour. (Article 93 de la loi du 28 avril 1978).

Ces *lay-judges* ont été pratiquement oubliés dans la course aux juges et procureurs des premiers recrutements. Les Kosovars tenant à cette institution, le Haut Représentant doit promulguer un règlement organisant leur recrutement six mois après celui des juges professionnels. Le texte du 10 novembre 1999⁶⁶ prévoit un appel public à candidature, mais aussi il indique que les recommandations des autorités régionales, municipales ou judiciaires ou d'autres corps de professions judiciaires seront acceptées par l'Advisory Joint Commission, dont la compétence est étendue par le texte au recrutement des *lay-judges*⁶⁷. Cette disposition peut étonner par rapport à la volonté de rendre la justice indépendante du pouvoir politique, mais il faut aller vite. Les candidats doivent être âgés de 18 ans au moins. En conclusion, il n'est que très peu innové, voire pas du tout, par rapport aux dispositions antérieures. La Commission se met au travail, procède rapidement à une sélection, puisqu'elle peut recommander 238 personnes⁶⁸ à Bernard Kouchner, le 13 décembre 1999. Les *lay-judges* sont officiellement nommés le 29 décembre suivant et prêtent serment en janvier.

On peut se demander d'où viennent les *lay-judges* actuels, autrement dit qui sont-ils ? Quelle a été la part des candidatures spontanées ? la part des recommandations ? Ceux qui ont été désignés avaient-ils auparavant exercé ces fonctions ? On peut constater que les rapports officiels sont très peu loquaces à leur sujet alors que ces juges non professionnels sont majoritaires dans les formations de jugement. Les cours de district, où ils siègent en matière criminelle, sont composées, selon la gravité des infractions, de 3 ou de 5 juges et, respectivement, de 2 ou 3 *lay-judges*. On peut par conséquent s'étonner qu'il ne soit question, ni de leur impartialité, ni de leur indépendance, et qu'aucune formation n'ait été prévue pour eux.

Il semble que les internationaux n'envisagent pas à terme de les maintenir. " Il faudrait les supprimer ", confie-t-on à l'Institut Judiciaire du Kosovo⁶⁹. Faut-il dès lors voir dans la discrétion administrative qui entoure ces juges populaires, dans l'indifférence à leur égard, un premier petit pas vers leur suppression ou tout au moins vers la suppression de la forme de justice populaire qu'ils incarnent ? La méthode prudente, si c'en était une, pourrait être perçue comme le signe de l'acclimatation au terrain des internationaux, sachant aujourd'hui réinvestir les

⁶⁶ - Règlement n°1999/18 : " *On the appointment and removal from office of lay-judges* ". Toutefois, il convient de remarquer que dès août 7 *lay-judges* avaient été nommés pour faire partir de la justice d'urgence de la Cour de district de Prizren. Selon quels critères puisque le texte les concernant est pris le 10 novembre ?

⁶⁷ - L'AJC doit proposer au Haut Représentant une liste de candidats sélectionnés à la nomination du Haut Représentant en indiquant les raisons du choix.

⁶⁸ - Parmi eux 13 appartiennent à des minorités, mais aucun n'est serbe.

⁶⁹ - Entretien avec Marie-Françoise Verdun, *directrice du Kosovo Judicial Institute*.

expériences malencontreuses des premiers mois dans le souci de progresser sans heurter.

Professionnalisme et moyens matériels des juridictions

Le manque de moyens matériels dont disposent les juridictions s'est imposé comme une évidence dès les premiers jours. Il serait plus juste de parler de dénuement dans le contexte d'audiences où le public, voire les juges et secrétaires du greffe doivent apporter leur propre chaise. Ce manque de moyens est imputable beaucoup plus à la misère qui régnait à la veille du conflit, qu'à la guerre elle-même. Comme le souligne Anne Lepage, " le crépitement des machines à écrire manuelles en dit long sur l'état rudimentaire des juridictions du Kosovo ". Elles manquent de l'élémentaire (mobilier, chaises, ordinateurs, téléphone, papier) et les conditions de travail y sont déplorables, au premier rang desquelles est signalé le manque d'hygiène des installations sanitaires que l'on peut constater dans toutes les juridictions. Sous les fenêtres de la Cour de district de Pristina, comment ne pas voir que des ordures ménagères montent, à l'extérieur, jusqu'au niveau des fenêtres du bâtiment ? Le chauffage est partout archaïque et la plupart du temps défectueux. Dans ce pays très froid en hiver, les bâtiments ne sont donc pas ou peu chauffés. A Gjilane, l'odeur de brûlé s'est imposée pendant les premières audiences du procès de Momcilo Trajkovic. La fumée, qui avait envahi les couloirs, provenait de la chaudière à charbon qui fonctionnait mal, et sans doute aussi des cheminées qui n'avaient probablement pas été ramonées depuis très longtemps⁷⁰. Grâce à l'efficacité de la logistique internationale, ce n'était en tout cas pas faute de combustible : contre le mur, hors du tribunal, un immense tas de charbon montait jusqu'à la hauteur des fenêtres du premier étage. Pour que l'inventaire des lieux soit exhaustif, il faudrait aussi évoquer les toitures à réparer, les salles d'audience à rénover et la sécurisation des lieux qui laisse beaucoup à désirer, notamment dans les couloirs où passent les détenus.

Face à cette misère, l'effort international a été très important. Dans le domaine de la réfection des locaux et de leur équipement, les juridictions ont été dotées de mobiliers modernes et d'ordinateurs. A l'époque de la présente mission, une trentaine de tribunaux, soit environ un sur deux, étaient en cours de rénovation (sols et peintures principalement). Cette rénovation est largement

⁷⁰ - Sans aucun dispositif d'alerte du danger d'incendie, il n'y a pas de sprinklers au Kosovo.

financée par les subsides (les secours, devrait-on dire) de la Grande-Bretagne et du Département de la Justice des Etats-Unis. Jusqu'à ce jour, l'équipement qui a été fourni aux juridictions (en matière de matériel, principalement par les Etats-Unis) se compose de 5 générateurs, 32 véhicules, 502 bureaux, 984 chaises, 374 meubles-bibliothèques, 150 meubles de rangement, 58 ordinateurs, 16 photocopieurs et 200 machines à écrire⁷¹. De très nombreux bureaux ne disposent cependant encore que de tables et de chaises. A la Cour de district de Gjilane par exemple, 85 personnes travaillent dans 53 bureaux de moins de 10 m2 et parfois 4 ou 5 d'entre elles se partagent le même bureau. Ces 85 personnes disposent au total de 17 ordinateurs. On constate aussi la mauvaise répartition des matériels : les ordinateurs, photocopieurs et fax ont été installés dans les bureaux des juges et des présidents, ils ne sont donc pas à la disposition du personnel qui doit les utiliser. Enfin, la gestion des matériels ne fait l'objet d'aucun suivi. Dès lors, les stocks de papier, toner, et autres petits matériels de bureau, affectés aux juridictions manquent, car ils sont rapidement épuisés⁷².

Professionnalisme et procédure

La procédure applicable au Kosovo est régie par les codes de l'ex-Yougoslavie. Très formaliste, et donc très lourde en elle-même, les comportements des magistrats ne contribuent en rien à l'alléger, bien au contraire.

En matière pénale, l'instruction est pourtant très brève car la procédure est centrée sur l'audience. Elle débute par l'interrogatoire de l'accusé que mène le président, suivi de celui des témoins cités par le procureur. Il est prévu, qu'à ce stade, les parties peuvent demander la recherche de nouvelles preuves ou verser de nouvelles pièces au dossier. Généralement, l'instruction a été très insuffisante. Tout d'abord parce que les juges d'instruction limitent leurs investigations aux témoins qui figurent sur la liste que leur remet le procureur. D'autre part, les juges d'instruction ne sont guère aidés par une police à la fois insuffisante en nombre et mal formée. L'histoire des rapports entre police et justice a rendu les juges et procureurs actuels héritiers d'une tradition de subordination du judiciaire au policier. Cette déficience de l'instruction explique qu'à l'audience, les parties n'hésitent pas à demander un complément d'enquête, comme le code leur en ouvre la possibilité. Dans ce cas, le procès est interrompu et renvoyé. Pendant ce temps,

⁷¹ - " *The justice System of Kosovo* ", Report of the Administrative Department of Justice, 9 octobre 2000.

les juridictions se mettent à l'examen d'autres procès, qui sont interrompus pour la même raison et l'on en revient au premier. Mais si le renvoi a duré plus d'un mois, en vertu des dispositions du code de procédure pénale yougoslave, toute la procédure est à recommencer.

Quand l'affaire est enfin "instruite", à la satisfaction générale, le procès peut amorcer une nouvelle phase. Le code prévoit que les débats, dans leur ensemble, doivent être consignés dans le procès-verbal, mais aussi que le verdict doit être motivé oralement lors du prononcé. Plus de la moitié du temps de l'audience est par conséquent consacré à la longue dictée du président à la secrétaire du greffe qui, sur sa vieille machine, tape le texte des formalités, la déclaration des témoins, les questions et les réponses... L'exemple le plus effarant de la lourdeur de cette procédure concerne la plaidoirie des avocats, qui doit aussi être consignée, juste après la prestation orale. Pendant le temps, très monotone, de cette dictée, tout le monde attend⁷³. Les conditions dans lesquelles se déroulent les audiences, entre phases actives et phases de dictée, leur enlèvent toute spontanéité. Elles n'ont aucun dynamisme et la plaidoirie perd beaucoup de son efficacité, un peu à la manière d'un soufflé qui retombe. La lenteur et l'ennui, perceptibles aux bâillements du public, caractérisent toute la justice et, à elle seule, la procédure empêche qu'un nombre conséquent d'affaires soit jugé.

En conclusion, il est certain que le système judiciaire ne se met pas aussi rapidement en place que les internationaux ne l'auraient espéré. La guerre a vidé les juridictions de leurs juges et procureurs de la période antérieure, mais elle n'a pas pour autant fait table rase du passé. Les intervenants de la mission internationale n'ont pas trouvé dans le domaine judiciaire la situation idyllique, que bon nombre d'entre eux imaginaient, dans les premiers temps : celle qui aurait permis d'instaurer, en quelques mois, une justice parfaite. Il faut ajouter que, d'exigence en exigence et malgré les difficultés rencontrées, ils ont voulu construire, plutôt que re-construire. L'ambition des principes et objectifs qui guident l'intervention internationale explique la longueur du processus de reconstruction, lequel d'ailleurs progresse incontestablement depuis quelques mois, comme le montrent les résultats.

⁷² - Entretien avec Anne Lepage du 24 novembre 2000.

⁷³ - Entretien avec Patrice de Charrette du 24 novembre 2000.

2 - LES RESULTATS

Dès le mois d'août 1999, une « justice d'urgence » (*emergency judiciary*) parvient à fonctionner à la Cour de district de Prizren, car seule celle-ci dispose déjà de ses juges et procureurs professionnels, et semble-t-il aussi de ses *lay-judges*, recrutés temporairement pour une durée de trois mois. Cette juridiction paraît aussi bénéficier de conditions moins défavorables sur le plan des oppositions interethniques.

Ailleurs, aux prises avec les difficultés matérielles et de recrutement d'abord, sur lesquelles vient se greffer par la suite la question de la loi que les juridictions doivent appliquer, la justice n'a vraiment commencé à fonctionner qu'au mois de mars 2000, soit au bout de 9 mois d'intervention. Cette reprise de l'activité est traduite dans les statistiques élaborées par le Département des Affaires Judiciaires et elle s'effectue dans le contexte d'une tentative de rationalisation de l'organisation judiciaire.

La reconstruction judiciaire en chiffres

L'état de la reconstruction judiciaire peut être apprécié de deux points de vue. Sous l'angle institutionnel, il faut s'attacher à l'évolution de l'effectif des magistrats et, sous l'angle de l'activité, au nombre de décisions rendues par les juridictions.

La structure : les effectifs judiciaires

Obtenir de magistrats suppose que trois étapes aient été successivement franchies, celles du recrutement, de la nomination et de la prestation de serment des juges, procureurs et *lay-judges*. Chacune de ces étapes pose problème dans une société désorganisée et traumatisée.

C'est pourquoi, dans le contexte des premières semaines, reconstruire la justice consiste pour l'équipe du Haut Représentant intérimaire des Nations Unies, Sergio Vieira de Mello, une priorité qui s'affiche dans l'expression utilisée à l'époque de « justice d'urgence ». Elle consiste en premier lieu à recruter rapidement des juges et des procureurs pour faire face institutionnellement à la violence interethnique et mafieuse de manière à construire la confiance préalable à la réconciliation des populations et à l'instauration d'un Etat de droit.

La " justice d'urgence "

Dès le 28 juin 1999, un décret crée la Commission Mixte pour la Nomination Provisoire des Juges et Procureurs (*Joint Advisory Council for the Provisional Appointment of Judges and Prosecutors : JAC*). Composée de sept membres (quatre membres internationaux et trois membres locaux), la JAC procède à la sélection des candidatures. Le 30 juin, les neuf premiers magistrats sont nommés par Bernard Kouchner et sont affectés à la Cour de district de Pristina. Leurs attributions renseignent sur les priorités : trois ont pour mission de statuer sur les placements en détention provisoire, deux sont juges d'instruction et les quatre autres sont procureurs. La reconstruction de la structure judiciaire s'apprécie à ce moment au regard des chiffres des personnes arrêtées et détenues. A la fin du mois d'août 1999, 81 personnes ont été arrêtées, à la mi-décembre, elles sont 255. Leur effectif ne cesse de croître à la mesure des incidents qui émaillent le quotidien fait d'une guerre qui se prolonge dans les règlements de comptes privés, les affrontements interethniques, alors que l'anomie favorise le développement d'une criminalité de droit commun⁷⁴.

Encore très peu nombreux, et nommés seulement pour trois mois, les premiers juges et procureurs forment cette première magistrature de la justice d'urgence. Leur mission consiste à tenir des audiences de détention provisoire (*detention hearings*) que les arrestations opérées, dès leur entrée au Kosovo, par les militaires de la KFOR, et dans les mois suivants conjointement par la KFOR et les forces civiles de l'UN-CIVPOL⁷⁵, rendent pressantes compte tenu des dispositions du Code de procédure pénale yougoslave⁷⁶. C'est dans un double

⁷⁴ - Bernard Kouchner n'a cessé de réclamer les effectifs de police (à incorporer dans la CIV POL) qui lui avaient été promis par les Nations Unies et qui ne lui ont jamais été fournis par les Etats à hauteur des engagements pris.

⁷⁵ - Police civile composée de policiers des différents Etats partenaires de la reconstruction.

⁷⁶ - L'article 197 CPPY limite la détention provisoire à un mois. A l'expiration de cette durée, le détenu doit être soit inculpé, soit remis en liberté. Une décision collégiale de justice, susceptible

contexte de violence interethnique et de légalité à respecter coûte que coûte, en théorie du moins, que fonctionnent les « Unités Mobiles de Justice d'Urgence » (*mobile units*)⁷⁷, évoquées précédemment, et les premiers tribunaux provisoires de district à Prizren, Mitrovica et Pec⁷⁸, tandis que cinq juges et deux procureurs sont nommés au niveau supérieur à la Ad Hoc Court of Final Appeal de Pristina, dont les attributions exactes sont encore très floues. Les juridictions foraines ou sédentaires comprennent au total 55 juges et procureurs recrutés avec l'exigence de multiethnie (ils sont 42 Albanais de souche, 7 Serbes, 4 Bosniaques, un Turc et un Rom). Mais cette multiethnie, qu'il avait été si difficile de réaliser, est rapidement anéantie, dans sa composante essentielle : les Serbes. Successivement, tous les magistrats serbes, sur lesquels le gouvernement de Belgrade avait probablement fait pression, alors que par ailleurs ils pouvaient craindre pour leur vie du côté des Albanais, démissionnent.

“ La justice transitoire ”

C'est au début du mois de septembre 1999 que la mission d'ingérence judiciaire, sur le papier tout au moins, change de nature. Les termes justice d'urgence sont abandonnés pour ceux de « justice transitoire ». La JAC est dissoute le 7 septembre (Règlement 1999/7) et est remplacée par une nouvelle structure de recrutement : la Commission consultative judiciaire⁷⁹ (*Advisory Judicial Commission - AJC*), qui ne commence son travail que six semaines plus tard le 27 octobre 1999. Entre ce moment et la fin du mois de décembre, elle examine, avec une célérité assez extraordinaire, environ 700 candidatures, conduit 560 interviews pour être en mesure, le 13 décembre, de présenter à la signature du Haut Représentant une première liste de 328 juges et procureurs et de 238 *lay-judges*⁸⁰. Ainsi, à la fin de l'année 1999, l'effectif de la justice transitoire semble suffisant pour envisager une prompte reprise de l'activité judiciaire.

Il reste toutefois à faire prêter serment aux nouveaux recrutés dans les différentes juridictions auxquelles ils ont été affectés. En janvier 2000, 245 juges

d'appel non suspensif, peut toutefois prolonger cette détention de deux mois ou même de trois mois (sur décision de la Cour suprême de la République) en cas de crime (peine encourue : plus de 5 ans ou peine plus grave - La peine de mort figure alors dans le Code pénal applicable). Dans le pire des cas, la détention avant inculpation ne saurait donc excéder 6 mois.

⁷⁷ - La première audience de la première Unité Mobile a lieu le 2 juillet 1999.

⁷⁸ - 1er juillet 1999 : nomination à la Cour de district de Prizren, le 31 août 1999 à la Cour de district de Mitrovica et le 7 septembre à la Cour de district de Peja.

⁷⁹ - Dont la composition, comme la première commission est mixte.

⁸⁰ - Bernard Kouchner nomme le 28, 301 juges et procureurs et les 238 *lay-judges*.

(8 seulement, dont deux Serbes, appartiennent à des minorités), 42 procureurs (dont deux Serbes), les 238 *lay-judges* (dont 13 appartiennent à des minorités mais dont aucun n'est serbe) prêtent serment. Il est clair que cette formalité solennelle a constitué un obstacle pour un certain nombre de juges et procureurs, serbes en particulier. D'autre part, soumis aux pressions et redoutant l'exécution de menaces, un certain nombre de juges démissionnent encore ou refusent de travailler⁸¹. C'est dans ce contexte d'instabilité des effectifs que la Commission judiciaire consultative poursuit son activité. En août 2000, 125 nouveaux juges et 309 *lay-judges* supplémentaires sont nommés, ce qui permet d'étoffer les tribunaux municipaux.

Au moment de la mission d'étude, fin novembre, comme nous l'avons vu précédemment, l'effectif semble s'être stabilisé à 405 juges et procureurs professionnels.

L'activité judiciaire : le nombre de décisions rendues

Au cours des six premiers mois de l'intervention (second semestre 1999), l'attention a surtout été portée sur les affaires pénales parce qu'elles constituent la matière la plus urgente pour instaurer la paix civile et, nous l'avons vu, aussi en raison des dispositions du Code de procédure pénale concernant la détention provisoire. Toutefois, depuis la prestation de serment, en janvier et février 2000, du premier groupe de juges et procureurs de la justice transitoire, l'activité judiciaire s'est étendue de manière significative à la justice civile. Les deux premiers mois de l'année 2000 voient un démarrage lent de l'activité, mais à partir du mois de mars, le nombre d'affaires terminées augmente et atteste de la capacité des cours de district, comme des tribunaux municipaux, à limiter la constitution d'un arriéré et à répondre aux besoins. Les tableaux fournis en annexes à la fin de ce rapport indiquent l'évolution mensuelle de l'activité toutes affaires confondues⁸². Leur analyse révèle que les cours de district sont entrées depuis juin dans une phase de stabilisation de l'activité. En ce qui concerne les tribunaux

⁸¹ - Comme on peut le constater en septembre 2000 pour les deux juges serbes du Tribunal municipal de Kamenica qui estiment que leur sécurité n'est pas suffisamment assurée (District de Gjlane).

⁸² - Annexes 13 et 14

municipaux, la reprise ayant été plus tardive et plus progressive géographiquement, le tableau ne traduit pas encore un fonctionnement stabilisé⁸³.

Entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2000⁸⁴:

Nombre d'affaires ⁸⁵ (<i>items</i>) portées devant les cours de district :	2 441
Nombre d'affaires traitées par les cours de district :	2 013
Nombre d'affaires portées devant devant les tribunaux municipaux :	18 538
Nombre d'affaires traitées par les tribunaux municipaux :	16 940

Dans les 5 cours de district ont été terminés :

- 166 procès criminels
- 127 instructions
- 324 contentieux civils

Dans les 17 tribunaux municipaux ont été terminés :

- 955 procès pénaux
- 1756 contentieux civils

Dans les 19 *Municipal courts for Minor Offences* :

- 1137 contraventions (fines) sont passées en procédure ordinaire
- 149 en procédure accélérée

⁸³ - Il faut évidemment considérer ces chiffres avec prudence car le temps pris en compte est trop court et le contexte politico-social trop fragile pour que l'on puisse apprécier ce qu'est un niveau "normal d'activité".

⁸⁴ - Dernière date de référence pour laquelle, au moment de notre mission (et jusqu'à la date de ce rapport d'ailleurs) des statistiques générales avaient été établies. Les chiffres fournis sont extraits du rapport du Département des Affaires Judiciaires du 9 octobre 2000 (*The Justice system of Kosovo. Basic information*)

⁸⁵ - Les statistiques fournies sont en anglais et elles utilisent le terme *items* pour qualifier les actes accomplis par les juridictions. Il couvre des activités disparates : les procès au pénal, les litiges civils, les appels, "and so on" précisent les légendes des documents. Pour notre analyse qui porte sur la reconstruction, quoique nous ne sachions pas exactement ce que recouvre dans de telles conditions l'activité judiciaire, celle-ci étant chiffrée de manière homogène, nous pouvons en déduire les conséquences utiles au plan de l'évolution de celle-ci.

Si l'on regroupe l'ensemble des données, le système judiciaire a traité au cours des 8 premiers mois de l'année 2000, en première instance et en appel, 19 070 affaires sur les 20 979 qui ont été inscrites. Même si ces données sont insuffisantes pour porter une appréciation définitive sur le retour à la normale de l'activité judiciaire, elles indiquent néanmoins que celle-ci s'améliore dans le contexte d'une augmentation indiscutable de la productivité⁸⁶.

La rationalisation de l'organisation judiciaire

Le Département des Affaires Judiciaires s'est attaqué à la rationalisation du système judiciaire, perceptible dans l'organigramme des juridictions (annexe 12). Au niveau inférieur se trouvent 22 tribunaux municipaux (*municipal courts*) et 22 tribunaux des petites infractions (*courts of minor offences*). Au niveau du district, se trouvent les 5 cours de Pristina, Mitrovica, Prizren, Gjilane et Pec. Dans la capitale Pristina, pour l'ensemble des recours de la province concernant les petites infractions, une cour d'appel spécifique (*High court of minor offences*) a été réinstallée, de même qu'y ont été rétablies la cour commerciale et surtout la Cour Suprême du Kosovo.

Il apparaît assez nettement que cette organisation peut permettre une rationalisation plus importante par la suite et l'on sent que l'un de ses axes en sera probablement la fusion des tribunaux municipaux et des "tribunaux des petites infractions". On peut en effet remarquer que les deux types de juridictions sont en nombre identique et qu'ils ont la même compétence territoriale. En imaginant que les cours de district deviennent des cours d'appel à compétence unifiée pour toutes les affaires jugées au niveau municipal, l'ensemble ressemblera beaucoup à la pyramide française, les tribunaux municipaux correspondant aux tribunaux de grande instance (à compétence civile et pénale) et les cours de district aux cours d'appel. La similitude pourrait devenir parfaite si la Cour Suprême fonctionnait sur le modèle de la Cour de Cassation. Les choses n'en sont pas encore là, mais le dessein transparaît et il n'étonne pas vraiment si l'on considère que la directrice du Département des Affaires Judiciaires, qui impulse la réforme, est française.

La rationalisation obtenue est déjà remarquable. Dans le système observé par les experts du Conseil de l'Europe, en juin 1999, les cours de district étaient, en fonction du type d'infractions ou de litiges, à la fois juridictions de première

⁸⁶ - Rapport du Département des Affaires Judiciaires du 9 octobre 2000, op. cit., p. 4.

instance et juridictions d'appel. Pour les affaires jugées en première instance, au niveau du district, l'appel se faisait avant l'intervention devant la Cour Suprême de Belgrade, la Cour Suprême du Kosovo ayant été supprimée en 1990. La rationalisation est une affaire de longue haleine, car les juristes locaux tiennent beaucoup à leur système propre, notamment aux "tribunaux des petites infractions". La question de la Cour Suprême est encore plus importante pour eux, aussi est-elle restée en suspens très longtemps, les juristes locaux relançant régulièrement la question. Très prudemment, la première réorganisation n'avait créé au niveau du Kosovo, qu'une *Ad hoc Court of Final Appeal*. Rétablir la Cour suprême, n'était-ce pas accomplir un pas vers la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo ? Cet argument, qui a eu le mérite de ménager Belgrade et de ne rien fermer aux Albanais n'était toutefois pas absolu, comme le changement de terminologie permet de le vérifier aujourd'hui. En effet, lorsque le Kosovo avait accédé au statut d'autonomie en 1974, sans être par conséquent une République, ce qui lui fut refusé, la province jouissait d'une importante autonomie dans le domaine de la justice. Elle avait été consacrée par la loi d'organisation judiciaire du 28 avril 1978 et l'institution d'une Cour Suprême du Kosovo, située à Pristina. L'autonomie substantielle, que la résolution 1244 assigne à la MINUK d'instaurer, ne saurait constituer moins qu'un retour à la situation de 1989 et il semble donc que les réticences internationales aient été vaincues. Pourtant la signification de ce rétablissement n'est probablement pas la même pour les internationaux (le rétablissement de l'autonomie perdue) et pour les locaux (un pas vers l'indépendance). Toutefois, sur le plan institutionnel, il semble que si le Kosovo devait devenir indépendant, la Cour suprême aurait sans doute davantage de parenté avec une cour constitutionnelle qu'avec une Cour de Cassation inspirée du modèle français. Quoi qu'il en soit, l'organisation judiciaire dépend à terme du statut futur du Kosovo et en instaurant la rationalisation du système, le Haut représentant s'est octroyé des pouvoirs de type constitutionnel. L'avenir de la structure actuelle et des innovations qui sortiront des projets en cours dépend avant tout de la manière dont elles auront réussi à convaincre, notamment par les améliorations qu'elles doivent apporter au fonctionnement judiciaire.

2ème PARTIE

LES INNOVATIONS DE L'INGERENCE JUDICIAIRE

1 - L'INSERTION DE MAGISTRATS INTERNATIONAUX DANS LES JURIDICTIONS LOCALES

Venue rapidement à l'esprit des décideurs internationaux, ce n'est qu'après beaucoup d'hésitations qu'elle fut décidée pour assurer l'impartialité de la justice compromise par le manque d'indépendance des juges et procureurs locaux. Si cette insertion a été longtemps repoussée c'est qu'elle signalait l'impuissance des sociétés démocratiques à transposer, dans l'immédiat du moins, les principes fondamentaux qui doivent guider le fonctionnement de la justice restaurée au Kosovo.

L'impartialité de la justice, pas plus qu'un système juridique, ne s'exporte comme une denrée ordinaire et dans les situations où, en raison de la mission pacificatrice de l'intervention, il était fondamental qu'elle existe, les juges locaux n'en voulaient pas. Quoiqu'ils aient fait régulièrement état de pressions, qui pouvaient prendre la forme de menaces pour leur sécurité personnelle ou celle éventuellement de leurs proches, dans les procès pour crimes liés à la guerre, il fallut convenir que l'origine ethnique de l'accusé dictait la décision. La presque totalité des juges et procureurs étant albanais, lorsqu'un individu suspecté de crime était serbe, il était maintenu en détention puis condamné, alors que s'il était albanais, il était le plus souvent relaxé pour absence de preuves ou preuves insuffisantes. Les Nations Unies avaient voulu croire (on peut se demander comment cela était possible) qu'en recrutant une magistrature multiethnique composée à 20 % de non-Albanais, l'indépendance des juges et procureurs serait acquise et la justice deviendrait impartiale. Malgré tous les efforts et la patience déployés, entre les nouveaux recrutements et les nouvelles démissions, l'objectif n'avait pu être réalisé qu'à moitié, à la fin de l'année 1999 (soit 45 non Albanais). A force de persévérance, en raison aussi des moyens mis en œuvre pour assurer

leur sécurité, peut-être grâce à l'évolution de la situation politique à Belgrade, la barre des 20 % (61 non-Albanais) fut atteinte en octobre 2000. On s'aperçut alors que cela ne changeait pas grand-chose. Comment les décisions pouvaient-elles être différentes parce qu'elles étaient rendues par un corps judiciaire comportant « seulement » 80 % de juges et procureurs albanais ? Le réalisme aurait dû conduire à ne pas attendre de ceux qui avaient souffert eux-mêmes des persécutions, et qui étaient de toute façon très largement majoritaires dans l'institution, de se prononcer de manière impartiale sur des crimes dont ils avaient été les victimes ou les témoins solidaires. « Les mines que les Albanais ont dans leurs champs, ils les ont aussi dans la tête », c'est ainsi que Sylvie Pantz visualise la présence prolongée des violences subies pendant la guerre dans les comportements juridictionnels.

Toutes ces analyses expliquent qu'au bout de plusieurs mois d'intervention, dans son rapport du 6 juin 2000, le Secrétaire général des Nations Unies déclare que les juges n'ont pas encore prouvé qu'ils étaient capables de se distancier du récent conflit⁸⁷.

La création des magistrats internationaux

Le 15 février 2000 un règlement (n°2000/6) de la MINUK habilite le Haut Représentant, Bernard Kouchner, à nommer des juges et procureurs internationaux. Les deux premières nominations sont à ce moment déjà prêtes et concernent le suédois Christer Kaphammar et l'Américain Michael Hartmann, qui sont respectivement nommés juge et procureur à Mitrovica, les 15 et 17 février 2000. Ils prêtent serment immédiatement. Ces nominations s'inscrivent dans le cadre des mesures spéciales destinées à rétablir la sécurité après les troubles qui viennent de se produire dans cette ville⁸⁸. En effet, au début du mois de février 2000, la situation à Mitrovica se dégrade brutalement dans l'enclave serbe, après l'attaque à la roquette, le 2, d'une navette portant le signe de l'UNHCR (Haut Commissariat aux Réfugiés), escorté par deux véhicules de la KFOR et

⁸⁷ - « *The local judiciary has not yet proven itself capable of distancing itself from the recent conflict, and therefore international judges, prosecutors and support staff must be provided to support both the establishment of a day-to-day court system as well as the Kosovo War and ethnic Crimes Court.*

transportant une cinquantaine de Serbes. Deux d'entre eux sont tués, plusieurs autres blessés. Ces violences entraînent une recrudescence des actes criminels sous la forme d'attaques à la grenade et de déclenchement d'incendies dans les enclaves serbes de toute la province. La KFOR procède à des arrestations (46 à Mitrovica après les violences des 13 et 14 février) et il faut alors que la justice se prononce sur le cas des détenus, qu'ils soient albanais ou serbes. Dans le contexte insurrectionnel, pour répondre à la fois à la nécessité d'une justice impartiale et à son urgence, le recours aux juges internationaux, jusque-là écarté pour limiter le champ de l'intervention, s'impose comme la seule mesure possible. En premier lieu, les décisions qui seront rendues doivent être crédibles, pour que la communauté ethnique des personnes arrêtées ne puisse les remettre en cause. En second lieu, la justice ne peut pacifier durablement les relations, c'est-à-dire se substituer aux vengeances en chaîne, que si elle est rendue par des juges que l'on ne peut suspecter de partialité. Puisqu'il est impossible d'attendre cette qualité d'Albanais ou de Serbes, il est décidé que les magistrats seront étrangers au pays.

Le 29 mai 2000, par le règlement (2000/34) qui étend le pouvoir du Haut Représentant de nommer des magistrats internationaux dans tout le Kosovo, la mesure d'urgence, prise dans le contexte particulièrement aigu de Mitrovica, est généralisée à toute la province.

Comment envisager l'introduction des magistrats internationaux dans la justice du Kosovo? Deux voies s'ouvrent. On peut envisager une ou des juridictions composées uniquement de ces juges. Cette dernière solution élimine complètement le problème de l'impartialité, mais elle comporte de graves inconvénients. Dessaisissant complètement la justice locale, elle serait très mal perçue et l'ingérence risquerait alors d'atteindre sa limite absolue d'acceptabilité, aussi bien pour les Serbes que pour les Albanais. Elle serait aussi très peu « pédagogique », dans le contexte d'une reconstruction judiciaire. C'est pourquoi la solution adoptée est finalement d'associer les juges et procureurs locaux et leurs homologues internationaux. Le premier procès avec chambre composée de manière mixte a lieu quelques mois plus tard, le 25 mai, à Mitrovica⁸⁹.

L'objectif global est de doter chaque district de deux juges et d'un procureur internationaux. La Cour suprême devant accueillir seulement deux magistrats, un juge et un procureur⁹⁰. On constate, en novembre 2000, que le but est pratiquement atteint : dans les cinq cours de district du Kosovo, des magistrats

⁸⁸ - Rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de Sécurité du 3 mars 2000.

⁸⁹ - Rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de Sécurité du 6 juin 2000.

internationaux sont en fonction. L'effectif total se compose donc au moment de la mission de dix juges (le dernier ayant prêté serment durant celle-ci) et de trois procureurs.

Origine géographique des magistrats internationaux

Les magistrats internationaux sont nommés par les Nations Unies sur des listes nationales présentées par les gouvernements des Etats qui coopèrent à la mission. Il est donc nécessaire au départ de convaincre les chancelleries. Les critères du choix reposent sur une expérience antérieure à l'international, comme expert auprès d'une institution (Nations Unies ou Conseil de l'Europe, notamment) ou comme magistrat de liaison. La connaissance de la région d'intervention au cours de précédentes missions, par exemple en Bosnie, est largement prise en compte car elle suppose la connaissance préalable chez le candidat de la loi applicable. Dans le même ordre d'idées, il est préférable d'être originaire d'un pays de *civil law*, puisque tel est le système en vigueur au Kosovo, cette exigence n'étant pas requise pour les procureurs. Mais la condition fondamentale semble être de passer le cap de l'audition préalable à tout recrutement par les Nations Unies, lequel se déroule en anglais. En effet, l'anglais est la langue des missions. Cette exigence explique que les Etats du Nord de l'Europe, où cette langue est davantage et mieux pratiquée que dans les pays latins, aient au niveau européen plus de chances d'être représentés. Nous n'avons pas pu mettre en évidence la recherche d'un équilibre international, à travers le jeu des influences politiques. Il n'en demeure pas moins que la nomination d'un magistrat dépend de la bonne volonté des Etats qui sont parties à l'intervention. Elle suppose en effet un appel aux magistrats candidats, qui après sélection seront détachés de leur administration nationale, pour être mis à disposition des Nations Unies. Le recrutement résulte donc à la fois de l'existence de candidats au départ et d'une certaine volonté des Chancelleries des Etats de faire aboutir leur candidature.

Les magistrats internationaux sont, comme tous les membres des missions, intégrés dans la grille indiciaire des Nations Unies. En ce qui les concerne, les magistrats français qui sont détachés n'ont aucun droit à retrouver leur poste à l'issue de la période de détachement. En cela, la situation des magistrats

⁹⁰ - Entretien avec Sylvie Pantz du 28 novembre 2000.

internationaux ne se distingue pas de celle de tous les fonctionnaires détachés que ce soit en France ou à l'étranger. Tout fonctionnaire qui se porte candidat à un détachement le fait avec un risque au moment du retour. Telle est la situation que nous a exposée juge français, Patrice de Charette, juge international à Mitrovica et ancien président du Tribunal de grande instance de Saintes, qui sait qu'il a très peu de chances de retrouver son poste, et la région dont il est originaire, lorsqu'en août 2001, son contrat prendra fin. La réintégration, si elle se fait attendre administrativement, peut aussi poser de délicats problèmes financiers aux candidats au retour.

L'origine géographique des magistrats internationaux repose en grande partie sur les choix personnels, professionnels et de vie personnelle. On peut en effet envisager, compte tenu de ce qui vient d'être exposé, qu'un Etat n'ait aucun candidat à une expatriation temporaire plus ou moins longue, qui compromettra sa réinsertion dans l'administration d'origine. C'est pourquoi souvent, l'expatriation correspond à une décision plus large que celle d'une seule mission et elle aboutit à un choix, effectué à un moment donné, pour une carrière internationale. La présence des Nations Unies en de multiples régions du monde offre à cet égard de nombreuses possibilités. Enfin, les avantages matériels peuvent aussi constituer une motivation. Au salaire qu'ils reçoivent, en fonction de leur grade, viennent s'ajouter des indemnités journalières en dollars qui augmentent très sensiblement la rémunération globale. D'autre part, cinq années de travail pour les Nations Unies donnent droit à une retraite spéciale qui s'ajoutera à la retraite classique des intéressés.

Profils de juges et procureurs internationaux

Ils se dégagent des quatre interviews réalisées au cours de la mission. Les deux premières à Mitrovica concernent un juge et un procureur. Les deux autres, à Gjilane, un juge du siège et un juge d'instruction. Les magistrats interrogés sont de continents et de systèmes juridiques différents. Ils occupent les trois types de postes possibles : le parquet, l'instruction et le siège.

Michael Hartmann est le premier procureur international à avoir été recruté. Il se présente lui-même comme un Juif américain, dont la famille a fui l'Autriche, avant la Seconde Guerre Mondiale. Après avoir été avocat, puis

pendant quinze ans procureur, ce célibataire, dont l'allure fait penser à Orson Welles, a estimé, aux environs de la quarantaine, qu'il avait devant lui trois directions de vie entre lesquelles il lui fallait opter : tenter l'aventure avec une jeune femme, continuer une vie tranquille ou changer de vie professionnelle. Sa présence au Kosovo correspond au troisième choix, principalement par goût du risque et du challenge. Christer Kaphammar a été nommé à Mitrovica pratiquement au même moment que lui. Ce suédois quinquagénaire est magistrat de formation. Sans doute aime-t-il les Balkans, car sa sympathie pour la population locale est immédiatement perceptible. Pendant l'entretien, il reçoit la visite d'un juge albanais et la sympathie qui réunit les deux hommes n'est pas feinte. Il explique qu'il ne vit pas dans le milieu occidental des internationaux, mais qu'il fréquente ses collègues locaux, non dans le souci de mieux exercer sa mission, mais parce qu'ils sont véritablement ses amis. Conscient de l'énormité du travail à accomplir, en raison de ce qu'ont connu les populations et du fossé existant entre culture occidentale et culture des Balkans, il est venu au Kosovo, pour contribuer à infléchir les choses. Pour lui aussi, la mission aussi est animée du goût du challenge.

Les deux autres magistrats interviewés sont respectivement français et belge. Ils ont tous deux été affectés à la Cour de district de Gjlilane. Le premier, Patrice de Charette est arrivé au Kosovo en mars 2000, pour élaborer au sein du Kosovo Judicial Institute (relevant de l'OSCE), un programme de formation des magistrats nouvellement recrutés. Cette tâche achevée, il a décidé de prolonger son contrat initial de six mois, en devenant juge international jusqu'à août 2001. La connaissance de la loi locale, acquise au cours de ce travail, le rendait opérationnel rapidement et a beaucoup joué dans son recrutement. Le passé de Patrice de Charette n'en fait pas un juge rangé au sein de la magistrature française. Militant du Syndicat de la magistrature, il est en poste à Béthune en 1975, lorsqu'il place en détention provisoire un patron à la suite d'un accident du travail. Cette audace en fait alors un « petit juge » célèbre, à trente ans, dans toute la France. Sa carrière se déroule ensuite sans pic notable. Il y a loin du Tribunal de grande instance de Saintes aux missions du Kosovo et l'aventure s'explique par l'envie de briser la routine d'une présidence devenue sans histoire après la réorganisation efficace de la juridiction qui a permis d'accélérer le traitement des affaires. Mais elle semble résulter aussi de la possibilité de traduire concrètement, sur le terrain, l'intérêt de ce magistrat pour la réflexion sur le rôle de la justice dans la société, développée jusque-là par une implication importante au sein du

MEDEL⁹¹. Dans ce cadre, en particulier, la question de la recherche et de la proposition d'actions en vue de rendre la justice plus efficace repose toujours sur l'examen comparé des cultures juridiques des différents pays européens et, à cet égard, le Kosovo constitue un champ d'expérience de premier intérêt. La mission n'est évidemment pas exempte de risque, mais l'intéressé, comme ses collègues originaires d'autres Etats, ne semble pas ému le moins du monde par les dangers auxquels il est exposé et qu'il a banalisés avec le temps. Il manifeste, à l'évidence et en toutes circonstances, un tempérament très placide face aux événements qui jalonnent le quotidien d'une société qui ne parvient pas à rompre avec la violence. « La peur n'est pas mon truc », nous déclare-t-il sans fanfaronnade. En effet, nous avons pu constater son calme étonnant lors de l'alerte à la bombe qui, ce vendredi 24 novembre, en fin d'après-midi, a jeté tous les occupants de la Cour en quelques instants dans la rue et abouti au bouclage du quartier par les blindés de la KFOR. Patrice de Charette travaille en relation étroite avec un président de chambre à la Cour d'appel d'Anvers, nouvellement nommé et affecté à l'instruction en raison des carences constatées à ce niveau de la procédure lorsqu'elle dépend de magistrats locaux. La tâche est immense et, pour le magistrat belge, une des raisons principales du départ.

Le rapport du 18 septembre 2000 du Secrétaire des Nations Unies indique l'origine géographique des dix magistrats (7 au siège, 3 au parquet) recrutés à cette date : Allemagne, USA, Finlande, France, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Suède. L'une des conséquences de la diversité des origines des magistrats internationaux est qu'elle conduit dans la pratique quotidienne de la justice à la confrontation des systèmes juridiques de *common law* et de *civil law*. Car, s'ils doivent appliquer les textes locaux, les standards internationaux et les règlements promulgués par le Haut Représentant, ils le font avec leur culture juridique propre, ce qui n'est pas sans créer des difficultés et des conflits.

⁹¹ - Patrice de Charette est secrétaire général de ce groupement de treize associations de magistrats de dix pays européens. Le Syndicat de la magistrature est l'association adhérente pour la France.

Rôle des magistrats internationaux

Le texte qui les institue ne le précise pas. La mission des magistrats internationaux est donc implicite. Elle résulte des pouvoirs qui leur sont conférés par le point 1.2, pour les juges, et 1.3 pour les procureurs, du règlement du 27 mai 2000 (2000/34). L'auto-saisine caractérise ces pouvoirs. Les magistrats internationaux choisiront donc parmi les affaires inscrites au rôle, ou même les affaires en instance, celles dont ils souhaitent s'occuper, qu'il s'agisse de déclencher les poursuites et de diligenter les enquêtes pour les procureurs, d'instruire les affaires ou de participer aux formations de jugement pour les juges. Institués pour remédier aux carences de la justice locale dans les affaires délicates de crimes à connotation interethnique, les magistrats doivent se saisir en pratique des dossiers concernant les crimes perpétrés au cours de la guerre par les Serbes ou de ceux qui, après celle-ci, trouvent leur origine dans les tensions interethniques, que leurs auteurs soient Serbes ou Albanais. Ces affaires sont très variées : génocide, enlèvements, meurtres, tortures, incendies, destructions diverses, vols. Le plus souvent les accusés cumulent les inculpations.

La mission des magistrats internationaux n'étant pas précisément délimitée, la manière dont ils l'envisagent et apprécient les carences de leurs collègues locaux revêt une grande importance. Elle explique comment ils se comportent au quotidien de leur mission.

Ainsi le jugement que le procureur international, Michael Hartmann⁹², porte sur le système en place, sur la personnalité de ses collègues du Kosovo et sur la législation pénale applicable est sans concession. Les textes ? Personne, ni les avocats, ni les juges locaux, ni même les juges internationaux ne les connaissent, selon lui. En effet, parce qu'il a travaillé sur la législation yougoslave, Michael Hartmann affirme qu'il est le seul à la maîtriser. Mais, qu'il s'agisse de la loi criminelle ou du Code de Procédure pénale, les textes archaïques et complexes sont mauvais et donc à changer. Les juges et procureurs du Kosovo ne valent guère mieux que leurs lois et, en premier lieu, parce qu'ils n'ont pas les outils qui leur permettraient de rendre une justice performante. Tout commence avec les juges d'instruction qui ne remplissent pas leur rôle. Sans imagination, ils ne posent pas les bonnes questions. Leur incapacité professionnelle conduit à l'abandon des poursuites faute de preuves venant étayer une accusation. En tant que procureur

⁹² - Les deux interviews qui suivent ont été réalisées à Mitrovica le 21 novembre 2000.

international, il considère que, dans ce contexte, son rôle est de rouvrir (*reopening*) les dossiers parce que les juges d'instruction n'ont pas fait leur travail correctement. Quant au parquet, il déplore que les procureurs ne soient pas soumis à un contrôle hiérarchique. Il manque, dit-il, un Procureur général du Kosovo, qu'il se défend spontanément de vouloir devenir, pour discipliner les procureurs. Son rôle consiste finalement à « empêcher » certains de leurs comportements, c'est-à-dire à les empêcher d'abandonner les poursuites en vertu de l'article 174 §2 du CPP ou à les empêcher de remettre en liberté les individus arrêtés dès lors qu'ils sont Albanais, enfin à les empêcher d'inculper les Serbes pour génocide, crime suprême conforme aux attentes de revanche, mais dont les éléments constitutifs ne se trouvent pas réunis au Kosovo. La réouverture des dossiers ne se fait pas sans difficulté, elle heurte les sensibilités locales. Il serait donc préférable d'agir plus tôt, notamment par des ordres qui pourraient être donnés de plus haut. Or, ce pouvoir fait défaut au procureur international qui est placé au même niveau, sans l'être toutefois en raison de son pouvoir d'auto-saisine, que les procureurs locaux.

Travaillant au sein de la même juridiction, la Cour de district de Mitrovica, Christer Kaphammar, dont le profil est très différent de celui de Michael Hartmann, juge avec beaucoup plus de sympathie ses collègues albanais. Ils sont devenus ses amis et, précise-t-il, évoquant le temps qu'il passe avec eux hors du travail, « ce n'est pas seulement un mot ». Sur le plan professionnel, son opinion est qu'ils sont de bons juristes, mais que leur mission est quasiment impossible dans le contexte de tension qui règne au Kosovo, et en particulier là où il se trouve, à Mitrovica. Il faut comprendre, dit-il, que les pressions qu'ils subissent sont très fortes. Outre cet aspect des choses, Christer Kaphammar apporte une explication culturelle aux difficultés de fonctionnement de la justice. Impossible, dit-il, de travailler efficacement sans connaître la mentalité albanaise, ce qui nécessite de la patience, car les Albanais constituent une société close. Notamment, la vengeance, qu'organise minutieusement la loi albanaise du Kanun, façonne encore les mentalités et résiste aux principes juridiques qui président à l'intervention internationale. Compte tenu de tous ces éléments, il doute beaucoup de l'efficacité de la justice en tant qu'élément initiant la réconciliation, car celle-ci prendra beaucoup de temps. Cela ne l'empêche pas de répéter avec calme et même avec une certaine sérénité, qu'il aime ce qu'il fait et qu'il travaille pour que l'opération réussisse.

Après plusieurs mois de fonctionnement, il apparaît clairement que les magistrats internationaux, créés à l'origine pour compenser l'absence de Serbes

dans le corps judiciaire, servent davantage à pallier les carences professionnelles des juges locaux. Au rang de celles-ci vient toujours en premier lieu l’instruction. Pour Sylvie Pantz, directrice du département des Affaires judiciaires, le mauvais travail des juges d’instruction ne résulte pas de leur mauvaise volonté, ni toujours de la peur qu’ils peuvent éprouver en travaillant sur des dossiers sensibles, mais de leur façon de travailler, peu performante pour l’établissement de la vérité. Autrement dit, une grande partie des problèmes de la justice du Kosovo, confrontée brutalement à la nécessité d’établir la vérité au cas par cas et non de trouver en chaque accusé un responsable de toute la politique serbe, conformément aux exigences en la matière des pays démocratiques qui interviennent au Kosovo, proviennent de leur manque de professionnalisme d’une part, et, d’autre part, s’expliquent par l’histoire de la justice des pays communistes. Il faut du temps aux juges pour devenir compétents et pour s’éveiller à la culture juridique de l’Ouest. Mais, les démocraties sont pressées d’obtenir des résultats conformes à leurs attentes. L’insertion des magistrats internationaux si elle répond aux nécessités immédiates d’une justice qui doit pacifier, répond aussi à l’impatience des intervenants. Leur intervention se justifie à tous les stades de la procédure : pour qualifier correctement les infractions, pour diriger les enquêtes et, d’une manière générale, pour accélérer son rythme incroyablement lent. Par le travail commun avec les juges locaux, ceux-ci ont l’occasion d’observer d’autres pratiques, allant du rapport à la loi à l’organisation du travail. Les magistrats internationaux exercent donc, à travers l’émulation qu’ils peuvent susciter, un rôle pédagogique essentiel au processus de reconstruction de la justice. A condition toutefois qu’ils ne soient pas perçus comme des donneurs de leçons.

Les conditions d’exercice de la mission des magistrats internationaux

Une division spécifique du Département des Affaires Judiciaires à Pristina s’occupe des magistrats internationaux. Elle est placée sous la responsabilité d’un Espagnol, Fernando Castanon⁹³, aidé administrativement dans sa tâche par une

⁹³ - Il a été auparavant procureur au Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie et a participé à la Commission vérité et réconciliation au Guatemala.

Australienne, d'origine croate, Elisabeth Press. Cette division gère l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontés les magistrats internationaux.

L'exigence d'un personnel d'appui

Les magistrats internationaux ne seraient pas en mesure d'accomplir leur mission sans l'existence d'un personnel d'appui. Une partie de ces équipes constituées au niveau de chaque juridiction a été recrutée localement par les Nations Unies et se compose au moment de la mission de 35 personnes environ, ce sont des juristes, traducteurs, sténotypistes d'audience, agents administratifs. L'activité des juristes et traducteurs revêt une importance toute particulière. Les premiers peuvent être classés selon la nomenclature Nations Unies en deux catégories : les *legal officers*, qui sont des juristes confirmés dans le travail d'étude des dossiers qui leur est confié, et les *legal assistants* ou *apprentices*. Nous avons constaté que les premiers étaient des étrangers venus en mission et que les seconds étaient plutôt recrutés localement. Leur intervention dans le processus judiciaire est essentielle dans la mesure où ils analysent les dossiers dont les juges internationaux se sont saisis. Ils s'intéressent principalement à la preuve des faits, c'est-à-dire aux témoignages. Il apparaît assez clairement qu'ils doivent pallier les insuffisances des enquêtes et de l'instruction qui a été menée jusque-là. Juan Delgado⁹⁴, avocat espagnol, qui termine une mission de *legal officer* à la Cour de district de Mitrovica, précise que dans les affaires où interviennent les magistrats internationaux, la constitution des dossiers a généralement souffert des différences qui peuvent exister entre les enquêtes selon les unités de police qui sont intervenues. Celles qui sont réalisées par des policiers originaires de pays où existe une véritable police judiciaire (il cite en particulier la France et l'Amérique) sont menées avec beaucoup de rigueur en raison du savoir-faire des officiers de police judiciaire, tel n'est pas le cas, et l'intéressé se défend préalablement de tout racisme, des enquêtes menées par des policiers d'Afrique noire, par exemple de l'Ouganda ou du Sénégal, qui ne sont pas des techniciens d'investigation criminelle. La pauvreté des enquêtes qu'ils ont menées, explique-t-il, fait qu'on leur confie plutôt la garde des entrées du tribunal et de la prison. Ce

⁹⁴ - Interview du 21 novembre 2000.

qui n'est pas non plus sans poser des problèmes⁹⁵. Lorsque les enquêtes ont été insuffisantes, il est généralement trop tard pour retrouver les témoins qui auraient été utiles. D'autre part, la tâche des juristes se complique du fait que les dépositions des témoins attestent le plus souvent non de faits auxquels ils ont personnellement assisté, mais de rumeurs qu'ils colportent. « Où sont les témoins, s'exclame Juan Delgado, montrant un dossier parmi d'autres, qui attestent de ce qu'ils ont vraiment vu ». La plupart du temps ils disent que X a vu Y à tel endroit..., mais personne, sous entendu le juge d'instruction local, ne semble s'être intéressé à X, bien difficile à retrouver plusieurs mois plus tard dans un pays où depuis la guerre beaucoup de gens n'ont pas de domicile stable. Cette question du vide des dossiers constitue l'un des problèmes fondamentaux de la justice. Il faut la rendre pour pacifier, car si les témoins utiles, et les preuves par conséquent, font défaut, les victimes sont là dans les dossiers sur les photos des corps extraits des charniers, à moitié décomposés. Les juges occidentaux, qui ont en main des dossiers insuffisamment travaillés, sont tiraillés entre la logique et l'éthique professionnelles de leur Etat d'origine, qui devraient conduire à une relaxe, et la pression locale, qui réclame des châtiments pour ceux qui sont dans le box des accusés et ont été impliqués dans les événements sans qu'ils en aient les preuves suffisantes.

La nécessité permanente de traductions constitue un autre problème majeur de la justice et par conséquent met les interprètes au premier rang des personnes absolument indispensables. Ils interviennent à tous les stades du processus judiciaire. Tous les Albanais du Kosovo parlent le serbo-croate, mais les Serbes du Kosovo ne parlent pas forcément l'albanais. La guerre a radicalisé les rapports et il n'est plus question de s'exprimer dans la langue de l'autre⁹⁶. La langue de la mission est l'anglais. Il faut donc plusieurs interprètes pour traduire l'anglais en albanais, l'anglais en serbo-croate, l'albanais en serbo-croate et réciproquement pour chaque groupe de langues mentionné. Parfois, le problème se complique lorsque les membres de la mission internationale sont concernés. Le juge suédois, Christer Kaphammar fait ainsi état des difficultés qu'il a rencontrées dans l'instruction d'une affaire où un Albanais était accusé d'avoir tué un soldat russe. Son interprète était albanais. Lui-même suédois, posait les questions en anglais à l'Albanais qui les traduisait en russe, langue qui n'était pas la sienne...

⁹⁵ - Une semaine plus tôt, 14 détenus serbes s'étaient évadés de la prison de Mitrovica (qui est une enclave serbe au nord de la rivière Ibar où sont situés le tribunal et la prison) à la suite d'une maladresse du gardien qui était entré seul en armes dans la cellule et avait été assommé par ses occupants qui avaient ensuite pris la fuite, armés.

⁹⁶ - Il nous fut rapporté que quelqu'un qui s'exprimerait en serbe dans une rue serait immédiatement assassiné. L'incident se serait déjà produit.

On imagine sans peine la déperdition, car les traductions sont, selon lui, très médiocres au regard des enjeux de celles-ci pour une bonne justice⁹⁷. Pour ce juge, la traduction est le problème n°1 de la justice du Kosovo.

Les interprètes sont des locaux. Outre de rares professionnels, la plupart du temps ce sont des étudiants et ils n'ont pas toujours atteint le niveau le plus élevé de l'enseignement linguistique. La maîtrise complète de la langue en elle-même constitue donc une première difficulté. En second lieu, ce ne sont pas des professionnels de la traduction. Enfin, il est rarissime que l'interprète soit juriste et les traductions sont donc très approximatives puisque les traducteurs ne connaissent pas le vocabulaire juridique et l'importance des conséquences qui résultent des concepts manipulés. Les magistrats ne disposent bien évidemment d'aucun moyen de contrôle sur les traductions. Le recours permanent aux interprètes durant les interrogatoires et à l'audience ralentit considérablement la justice. Il arrive, par chance, que le magistrat dispose d'un interprète qui connaisse sa propre langue et le contact direct avec l'affaire s'en trouve facilité. A Gjilane, Patrice de Charrette peut ainsi bénéficier de la traduction en français de l'albanais grâce aux services de FluturaTafaj, qui de surcroît est juriste⁹⁸. A l'audience, elle se tient discrètement derrière le magistrat, ce qui lui permet en outre, et ce n'est pas négligeable, de contrôler la traduction de l'albanais en anglais. La question de la traduction se pose non seulement dans les rapports entre les magistrats (locaux et internationaux) d'une part, les accusés, leurs avocats et les témoins d'autre part, mais aussi dans les rapports entre magistrats locaux et magistrats internationaux, en permanence. Ainsi à l'audience, Flutura Tafaj permet à Patrice de Charette de communiquer avec ses collègues kosovars. Quant aux autres acteurs du procès et au public, il suit les débats avec de petits appareils auditifs d'une qualité très moyenne⁹⁹, comme le sont aussi d'ailleurs les micros et les matériels de la cabine de traduction. Les interruptions pour raisons techniques sont très fréquentes et obligent à interrompre, puis à reprendre le cours de l'audience. Les problèmes de traduction alimentent aussi les contestations de la défense. Au cours du procès Momcilo Trajkovic, l'un des avocats de l'accusé put ainsi relever que l'acte d'accusation du procureur albanais, ne correspondait pas en divers points (lieu et moment du crime) à la traduction qu'il avait en sa possession. L'incident atteste par ailleurs, dans la mesure où l'avocat serbe exerçait au Kosovo avant la guerre et

⁹⁷ - Ce que confirme la teneur de l'entretien qu'il a accordé aux membres de la délégation de la FIDH française. Il y souligne en outre l'absence totale de confidentialité liée à la nécessité de recourir à des traducteurs locaux. Même si les interprètes ne sont pas spontanément indiscrets, ils ont à subir les pressions des deux camps. D'où la solution qu'il préconise de recruter des interprètes à l'étranger. *Kosovo. Justice pour la paix* - Rapport de la FIDH, Hors série, n°292, mai 2000, p. 27.

⁹⁸ - Elle envisage de préparer en France, à l'Université de Bordeaux une thèse de droit processuel.

était encore domicilié dans une zone serbe protégée de Pristina, le caractère inutile au plan pratique de la traduction. Pour les Serbes et Albanais, elle illustre symboliquement la rupture absolue des deux communautés et la faillite de la multiethnie, que la présence des magistrats internationaux entérine au plan judiciaire.

L'exigence d'une protection

Parce qu'ils interviennent sur les questions les plus sensibles qu'ait à traiter la justice et parce que les attentats dirigés contre des membres de missions internationales sont toujours désastreux au plan médiatique et politique, la question de la sécurité des magistrats internationaux conditionne l'existence et la poursuite de leur mission. Ils font l'objet d'une protection rapprochée (*close protection*), 24 heures sur 24, assurée par la police de la MINUK (CIVPOL). Elle avait, à l'automne 2000, recruté 55 policiers, spécialistes de la protection rapprochée, parmi les effectifs de police mis à sa disposition par les Etats partenaires¹⁰⁰. Ils ont été affectés au département des Affaires judiciaires

Dans les premiers temps, cette protection, assurée par des policiers en uniforme exhibant leurs armes (revolver, poignard et matraque télescopique), était très apparente. Elle est devenue plus discrète par la suite, à la demande des magistrats, indisposés par cette présence trop musclée. A Gjilane, les deux juges internationaux sont protégés par deux Jordaniens, un Américain et un Turc, qui sont commandés par un Egyptien.

Chaque magistrat a en permanence deux gardes qui le suivent où qu'il aille, qui viennent le chercher à son domicile, toujours situé dans une zone militairement protégée de la ville, et le raccompagnent le soir après avoir vérifié qu'il est effectivement rentré. Ils ne le quittent pas de tout le week-end et sont les compagnons de ses excursions éventuelles dans le pays. Au café ou restaurant, ils observent les lieux d'un regard circulaire avant d'acquiescer à la place choisie, en fonction de leur capacité à assurer leur protection à cet endroit. Cette présence bienveillante et sympathique pèse assez rapidement, à écouter les magistrats qui en sont l'objet, réveille le goût de faire le « mur ».

⁹⁹ - Aucune mesure d'hygiène ne semble être prise pour l'utilisation desdits appareils.

¹⁰⁰ - Les services de protection ne concernent pas que les magistrats internationaux. Les juges et procureurs locaux, comme les victimes et les témoins doivent faire l'objet de mesures de sécurité. En

La protection rapprochée qu'exige l'administration de la justice est extrêmement coûteuse. Le budget global annuel s'élève déjà à 25 millions de dollars¹⁰¹. La charge financière qu'ils représentent constitue d'une manière générale, l'une des limites à l'extension de la pratique des magistrats internationaux.

Une activité sous contrôle

Dès les premiers temps de l'ingérence judiciaire, un système de contrôle et d'évaluation a été mis en place par la MINUK, au sein du département de la Rule of Law, rattaché à ce pilier. Mais l'unité de contrôle (LSMU : *Legal system monitoring unit*) s'est à cette époque surtout attachée aux questions techniques et matérielles de fonctionnement de la justice et, au plan du respect des droits de l'Homme, les intervenants internationaux ont alors travaillé sous le regard très sévère des ONG, d'Amnesty International et d'International Crisis Group, en particulier.

Ces organisations estiment que l'intervention internationale doit se réaliser dans des conditions qui la mettent en conformité parfaite avec ce qui la justifie. Le respect des différentes conventions ne doit donc souffrir, quelles que soient les circonstances, aucune entorse. C'est ainsi qu'au mois de mars 2000, Amnesty International, sous la plume de sa représentante à Pristina, Elizabeth Griffin, avait publié un rapport explosif s'indignant la manière dont avaient été traités, par les militaires français de la KFOR, les Albanais arrêtés à la suite des événements qui avaient éclaté à Mitrovica¹⁰². Ce rapport faisait suite à un autre contenant des recommandations à suivre pour la reconstruction du système judiciaire. Ce rapport réclamait notamment la création de magistrats internationaux pour donner de la légitimité à la justice. Il insistait aussi sur la nécessité d'un contrôle indépendant sur la manière dont la justice était rendue¹⁰³.

Les deux points allaient être liés quelques mois plus tard, lorsque fut décidée la création des magistrats internationaux et leur insertion dans la justice locale. Dépendant, depuis mars 2000, du pilier OSCE, le LSMS (*Legal System*

sorte que les services de la CIVPOL, qui en sont chargés, sont submergés. Ils estiment alors qu'il faudrait au moins 160 autres spécialistes pour couvrir les besoins minimaux qu'exige le contexte.

¹⁰¹ - Entretien avec Elizabeth Press, Pristina 25 novembre 2000.

¹⁰² - *Setting the standards? UNMIK and KFOR's response to the violence in Mitrovica*, 13 mars 2000.

¹⁰³ - *Amnesty International's recommendations to UNMIK on the judicial system*, février 2000.

Monitoring Section) allait envoyer des représentants dans toutes les cours de district pour assister aux procès, vérifier si, en tous points possibles, les droits de l'Homme n'étaient pas bafoués et observer notamment le comportement des magistrats internationaux¹⁰⁴. Au moment de notre mission, le Département des Affaires Judiciaires et les magistrats internationaux étaient encore sous le coup du dernier rapport publié. Son titre (*Kosovo criminal justice falls short of international standards*) exprime bien la charge critique de son contenu pointant au long de ses 92 pages, tous les défauts du système, sans que ne soient soulignés les difficultés rencontrées, les progrès réalisés et, pris en considération, le contexte. Encore faut-il ici préciser que le rapport avant d'être rendu public, le 18 octobre 2000, avait été remanié dans le sens d'un adoucissement (relatif) des critiques à la suite de la colère qu'il avait suscitée chez Sylvie Pantz.

Pour elle, le contrôle du LSMS, placé sous le contrôle de l'OSCE traduit surtout l'interférence anglo-saxonne, et plus particulièrement américaine, dans la reconstruction judiciaire. Derrière les droits de l'Homme, ce sont en fait les idées anglo-saxonnes sur la justice qui se profilent, pour substituer un système de *common law* au système de *civil law* de la justice de ce territoire. Comme sur la question du maintien ou de la suppression du juge d'instruction, de la procédure d'enquête, des positions respectives à l'audience des acteurs du procès, le contrôle exercé par l'OSCE constitue un point sensible de la rencontre des systèmes juridiques que crée la reconstruction judiciaire du Kosovo.

Nous avons pu quelques jours auparavant observer la manière dont s'exerçait, à la Cour de district de Gjilane, ce monitoring. Il nous a rendue très sceptique sur l'indépendance prétendue de l'organe de contrôle. En effet, l'équipe chargée de ce contrôle se composait de deux jeunes femmes. L'une néerlandaise avait travaillé au bureau du procureur à La Haye et avait eu envie de changer d'activité. Elle nous a confié qu'elle ne voyait pas très bien ce qu'on lui demandait de faire, n'ayant pas remarqué de dysfonctionnement particulier et ne trouvant généralement pas grande matière à critiquer dans le comportement des magistrats internationaux. La manière dont Patrice de Charette conduisait alors l'audience au procès de Momcilo Trajkovic lui semblait exempte de tout reproche. Elle souligna en particulier sa façon très claire de procéder¹⁰⁵. Quant à la seconde personne, on pouvait s'étonner que l'OSCE ait désigné une Albanaise alors qu'il s'agissait de juger un Serbe. Effectivement, le commentaire du procès, qu'elle extériorisait, se

¹⁰⁴ - Règlement 2000/15 du 21 mars 2000. On peut effectivement constater qu'à partir de ce moment, le ton des rapports change et devient beaucoup plus critique, jusqu'à ne souligner que les points négatifs.

résumait , sans que cela puisse vraiment surprendre, à : « He's guilty » (il est coupable). Enfin, l'équipe avait été visitée le second jour, au début de l'audience, par la responsable sur le terrain des contrôleurs, venue rappeler qu'il ne fallait rien laisser passer. Elle avait appris que, la veille, au cours de l'audience, un agent de la Cour, chargé des lieux, s'était spontanément précipité au secours d'un témoin âgé qui ne parvenait pas à se servir de l'appareil de traduction. Ce faisant, il lui avait traduit en albanais, la question formulée en anglais par Patrice de Charette. Elle avait estimé qu'il y avait matière à critique, non relevée par les contrôleuses, dans la mesure où l'agent administratif en question n'était pas un interprète officiel. Sa remarque, formulée dans une salle d'audience où tout révélait le dénuement matériel de la justice et où le déroulement du procès se heurtait à mille difficultés matérielles¹⁰⁶, y résonnait de manière assez insolite.

¹⁰⁵ - Dans ce procès qui risquait de s'annoncer confus, Patrice de Charette avait décidé de traiter les crimes en les remettant dans un ordre chronologique.

¹⁰⁶ - On avait attendu l'accusé que l'on avait oublié d'aller chercher à la prison, puis l'avocat serbe blessé dans un accident de voiture. Nous avons vu l'avocate de l'accusé arriver à la pause du midi chargée d'un panier à provision et lui faire un sandwich assise à côté de lui sur le banc de l'accusation.

Bilan et portée de l'introduction des magistrats internationaux au Kosovo

Si l'on se réfère à l'objectif principal de l'institution : donner confiance dans la justice, principalement la minorité serbe, il serait sur le point d'être atteint, comme le soulignent les points 38 et 118 du rapport du 18 septembre 2000. Sur quoi repose cette affirmation ? Non sur une analyse d'un quelconque sondage qui aurait été effectué pour mesurer la satisfaction des usagers de la justice, mais sur le fait que les magistrats internationaux sont de mieux en mieux acceptés, tant par la magistrature locale que par la population. Ce que nous avons pu par ailleurs constater et peut-être est-il envisageable d'extrapoler à partir de cet indice, l'amorce d'une confiance dans le processus judiciaire et une ouverture aux principes que les juges internationaux sont chargés d'instaurer. Il convient de préciser que l'introduction de magistrats étrangers dans la justice locale avait été très mal vécue à l'origine. Les Albanais n'avaient pas manqué d'y voir une mise sous tutelle jugée vexatoire, autant qu'intolérable au plan de ce qu'ils estimaient être leur liberté. Elle révélait d'une manière trop éclatante la puissance des mécanismes de l'ingérence internationale. Ce sont ensuite les contacts, de personne à personne, qui ont contribué à créer les conditions d'une acceptation. La méfiance et les préjugés réciproques ont progressivement laissé place à des relations de courtoisie, voire d'amitié. Celles-ci ont pu se développer dans la mesure où les magistrats internationaux ont jusqu'ici accepté de rester en fonction assez longtemps, c'est-à-dire au-delà de la durée initiale du contrat de six mois. Une rotation trop rapide du personnel n'aurait pu permettre aux relations de se construire sur un mode autre que strictement professionnel. Or, ce mode est insuffisant dans le contexte de la culture balkanique, qui privilégie les liens personnels et qui exige de beaucoup parler avec les gens. Par voie de conséquence, la personnalité des magistrats nommés s'est avérée essentielle. Ainsi, il est notoire que le procureur américain Michael Hartmann, en raison de son profil autoritaire, irrite les juges et procureurs locaux, tout autant ses collègues internationaux, peut-on préciser.

Les magistrats internationaux ayant à faire la preuve de leur capacité à expédier un certain volume d'affaires, le bilan doit intégrer le niveau atteint par leur activité. On constate à cet égard que le démarrage fut assez lent. Huit procès

seulement avaient été menés à leur terme au bout de 3 mois de fonctionnement¹⁰⁷. Cette situation s'explique par le petit nombre de magistrats nommés et la nécessité, pour eux, de s'accoutumer au corpus juridique applicable et aux pratiques judiciaires locales, qu'il était impossible de trop bousculer sans risquer de compromettre la mission. Au moment où elle se déroule, les magistrats internationaux sont au nombre de 13, le dernier ayant prêté serment pendant celle-ci. Dix sont juges et 3 procureurs. A la fin de l'année 2000, ils avaient terminé 35 procès et 45 enquêtes étaient en cours¹⁰⁸.

Les juges internationaux et la « War crime court »

L'introduction des magistrats internationaux aurait pu être davantage contestée qu'elle ne l'a été s'ils avaient été substitués totalement aux magistrats locaux par la création de formations juridictionnelles uniquement composées d'étrangers. Telle était pourtant la proposition de la première Commission judiciaire consultative, créée aux tout premiers temps de l'intervention et Bernard Kouchner avait faite sienne cette idée¹⁰⁹. A cette époque, elle n'avait pu aboutir, car les représentants de l'UCK, à l'opposé de ce que préconisaient les experts internationaux, entendaient obtenir une juridiction *ad hoc* qui aurait abouti à conférer un privilège de juridiction aux criminels albanais arrêtés après les violences commises contre les Serbes à partir du mois de juillet 1999. La question d'une juridiction spécifique pour juger les crimes interethniques a été laissée sur le côté, sans être abandonnée. Il semble en effet que les nominations de magistrats internationaux aient été faites à titre d'urgence en attendant sa création. Il fallait agir vite pour respecter les dispositions du Code de procédure pénale qui auraient obligé à remettre en liberté les détenus provisoires, tout en assurant l'impartialité nécessaire pour que la confiance s'instaure dans la justice,.

En juin 2000, la question d'une formation spéciale revient à l'ordre du jour. Parce qu'elle apparaît plus nette et plus satisfaisante que la solution de l'auto-saisine des dossiers par des juges dispersés dans toutes les juridictions, solution qui rencontre alors beaucoup de réticences. La War crime court se

¹⁰⁷ - Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 18 septembre 2000

¹⁰⁸ - Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 15 décembre 2000

présente désormais sous une forme nouvelle : celle d'une chambre spéciale instaurée dans chacune des cinq cours de district. Au moment de notre mission, elle n'avait pas encore vu le jour.

2 - LA FORMATION DES MAGISTRATS¹¹⁰

Besoins, tentatives et réticences

La formation des juges en cours de recrutement est présentée d'emblée, c'est-à-dire dès les premières semaines de l'intervention, comme une nécessité par les premiers observateurs du système judiciaire kosovar, envoyés par le Conseil de l'Europe. Pour eux, comme pour l'OSCE chargée de la démocratisation de la société à laquelle se rattache le respect des droits de l'Homme, les choses coulent de source et il leur semble que des sessions de formation vont pouvoir être mises sur pied et réalisées. Début juillet 1999, l'OSCE s'adjoint donc des partenaires¹¹¹ pour arrêter un programme et définir un planning à réaliser au sein d'un " Institut de formation judiciaire " (*Judicial training institute*), lequel, apprécié dans l'optimisme ambiant de l'époque, devrait pouvoir devenir dans le futur une " Ecole de la Magistrature " (*Magistrate's school*). Il est prévu que la formation soit dispensée, compte tenu de l'urgence, dès fin septembre 1999, sous forme de séminaires accélérés de deux journées auxquels les juges et procureurs nouvellement recrutés participeraient par petits groupes de 10 à 15 personnes. Sur ces deux jours, leur seront enseignés : la loi applicable, telle qu'elle résulte de

¹⁰⁹ - Lettre à Pierre Sané, président d'Amnesty International, du 14 février 2000 (*I would prefer to see the use of international judges restricted to very specific areas, such as training of local judges and in the War and Ethnic Crimes court.*)

¹¹⁰ - L'actualisation des données concernant la formation des magistrats résulte des entretiens avec Isabelle Servoz-Galucci (26 novembre 2000), Patrice de Charrette (24-25 novembre 2000) et Marie-Françoise Verdun (28 novembre 2000).

¹¹¹ - Ces partenaires sont d'abord le Conseil de l'Europe et ABA/CEELI (American Bar Association/Central and East European Law Initiative. La première est une ONG juridique américaine présente partout où les Etats-Unis ont une mission et qui quitte les lieux quand les Etats-Unis se désengagent. Aussi trouve-t-on, associé aux travaux, un représentant du département américain de la justice et bien que la mission ait vocation à être européenne). L'ENM est contactée et ne réagit pas immédiatement aux premières sollicitations. Barry Krajl : *Draft OSCE-CoE Concept Paper on judiciary training*, Septembre 1999.

l'intervention législative du Haut Représentant, les principes de base des auditions de détention préventive, de l'instruction et les fondamentaux de l'éthique judiciaire. L'ensemble s'éclaire à la lumière des standards internationaux de justice tels qu'ils ont été précisés par les différentes conventions et déclarations internationales ou universelles. Par la suite, l'Institut étant installé, l'ambition passe à des formations plus étoffées, étalées sur 5 jours, à la fois théoriques (règles nationales et internationales concernant le comportement des juges, procureurs et avocats) et techniques, incluant notamment la rédaction des jugements. Enfin, le projet prévoit dans un long terme indéfini de confier à l'Institut, la formation initiale des magistrats et indique déjà les disciplines qui devront faire partie de l'enseignement dispensé.

Le premier temps du programme est effectivement réalisé aux dates prévues. Le premier séminaire de formation accélérée a lieu à Pristina les 24 et 25 septembre 1999. Chacun s'accorde à reconnaître que ce fut une catastrophe. Les magistrats recrutés, pour la plupart des juges ou procureurs en activité avant 1989 et dont la moyenne d'âge oscille entre 50 et 60 ans, sortant d'un système où la formation continue est absente des préoccupations, n'imaginent pas qu'elle est aujourd'hui une exigence pour toutes les professions. Ils s'estiment formés et compétents et ne voient donc pas la nécessité de « retourner à l'école ». Sans doute, les maladroites n'ont pas manqué. Elles ont froissé les sensibilités, suscité la méfiance et finalement fait perdre du temps, alors que l'on voulait aller très vite. Cela était d'autant plus regrettable que ces magistrats ne rejetaient pas toute formation, en particulier sur le fonctionnement technique des juridictions, dans ses aspects organisationnels. Ce qui était certain, c'est que la formation ne pouvait s'annoncer comme un renvoi à l'école. Aussi, le mot " training ", qui avait soulevé leurs plus vives réticences, fut désormais banni.

Pour d'autres raisons que les retards pris dans la formation des magistrats, les juridictions peinaient à démarrer leur activité au printemps 2000 et l'Institut Judiciaire était toujours en quête de la manière dont il pourrait convaincre les juges et procureurs locaux d'accepter d'être formés. La collaboration avec l'Ecole Nationale de la Magistrature française se renforça et l'on peut penser que la nationalité française de la directrice du Département des affaires Judiciaires n'est pas étrangère à ce rapprochement. La coordination des programmes de l'Institut fut alors confiée à un magistrat français, Patrice de Charette, détaché auprès du Conseil de l'Europe. Partant de son expertise sur le terrain, c'est-à-dire de l'identification des besoins et de la sensibilité des juges et procureurs, il proposa

de mettre en place une formation très concrète et se présentant de manière assez informelle, faisant plus penser dans sa présentation à des échanges entre collègues d'origines différentes qu'à un enseignement. Davantage de diplomatie préside aux appellations : le *Judicial Training Institute*, se transforme, au cours de la première semaine de mars en *Kosovo Judicial Institute*¹¹² pour ne pas heurter les magistrats, désormais complètement allergiques au mot *training* et aussi pour faciliter, par l'emploi du terme Kosovo, l'appropriation locale de l'institution¹¹³. Placé sous la direction du juge finlandais Antti Routsalainen, l'Institut est doté d'un statut et organisé selon une division en deux départements : formation continue et formation initiale. Malgré toutes ces précautions, le séminaire qui a lieu à Pristina les 24 et 25 mars s'achève encore sur un constat d'échec, car il ne répond pas de manière assez précise aux besoins exprimés¹¹⁴. Après les réajustements jugés utiles, les programmes de formation continue, élaborés par Patrice de Charette, sont prêts, à la fin du mois d'avril 2000 et le planning des sessions arrêté pour jusqu'à la fin de l'année 2000.

L'activité du Kosovo Judicial Institute

Le Kosovo Judicial Institute (KJI) est une structure relevant du pilier OSCE, que Marie-Françoise Verdun dirige depuis peu au moment de la mission¹¹⁵, aidée d'une jeune juriste canadienne, Julie Brisson. Elle a été détachée de la magistrature française¹¹⁶ auprès du Conseil de l'Europe, dont elle était déjà un des experts judiciaires, et celui-ci l'a mise à la disposition de l'OSCE, pour être placée à la tête du Kosovo Judicial Institute. Elle aborde sa mission, consciente des difficultés que pose la formation des magistrats dans ce territoire. « Il fallait prendre le temps de convaincre les juges de la nécessité d'une formation », dit-

¹¹² - L'appellation « School of Magistrates » avait été proposée, par analogie avec l'ENM française. Elle a été écartée en raison du sens du mot « magistrates » qui renvoyait aux *magistrates* anglais sans que le rapprochement puisse être fait avec l'institution anglaise.

¹¹³ - Il intègre les effectifs du Judicial Training Service qui avait conçu la première formation des premiers magistrats.

¹¹⁴ - Elaborée par patrice de Charette, la formation portait sur les lois pénales applicables dont la compilation venait d'être réalisée par l'OSCE et distribuée aux juridictions. Quelques experts du Conseil de l'Europe avaient apporté les éléments d'une initiation aux standards de la Convention européenne afin de montrer le décalage existant entre les lois locales et les normes internationales en matière de droits de l'Homme.

¹¹⁵ - Elle prend ainsi la suite Antti Routsalainen, qui est devenu juge international.

¹¹⁶ - Elle exerce ses fonctions depuis le 1^{er} octobre 2000, pour six mois en principe Elle était auparavant juge d'instruction au Tribunal de Paris.

elle, mais pour l'OSCE la reconstruction devait être la plus rapide possible. Cette exigence était parfaitement utopique, compte tenu du fait que les magistrats avaient fonctionné pendant cinquante ans en régime communiste et qu'ils avaient connu un régime d'apartheid qui les avait empêchés d'acquérir une formation juridique suffisante (il n'était pas question pour des Albanais de suivre des études en Serbie à la Faculté de Belgrade). L'activité du KJI est donc en premier lieu de remettre à niveau les « vieux » (dixit) magistrats qui ont été recrutés et de mettre sur pied une formation initiale pour ceux qui seront ultérieurement recrutés, car la moyenne d'âge actuelle des magistrats nous l'avons dit, est très élevée.

Dans ce contexte, une première série de 10 séminaires, de deux à trois jours, a eu lieu dans les cinq districts du Kosovo, entre le 27 juin¹¹⁷ et le 2 septembre à la satisfaction générale des participants et intervenants. Elle a concerné plus de 300 juges. Une deuxième série de séminaires s'est déroulée du 13 au 18 novembre, pour 140 juges, réunis en fonction de la proximité géographique à Pristina et à Prizren. Elle s'est encore mieux déroulée que la première, ce qui semble traduire l'acceptation progressive de l'idée d'une formation permanente. Au moment de la mission, les énergies sont focalisées sur la deuxième session du deuxième séminaire qui doit commencer le 29 novembre (jusqu'au 1^{er} décembre) et surtout sur celui qui sera consacré à la violence domestique et qui doit se tenir du 3 au 8 décembre 2000. Il doit regrouper des juges et procureurs, des travailleurs sociaux et des policiers.

La formation des magistrats déjà en activité se présente désormais sous la forme de « conférences », de « séminaires de perfectionnement », ouverts. Elle est assurée par cinq internationaux, relevant de l'OSCE ou du Conseil de l'Europe¹¹⁸, ainsi que par des universitaires et praticiens locaux. Les partenariats jouent un rôle important : en particulier celui qui lie le KJI et l'ENM de Paris. Il doit faciliter le jumelage des juridictions, c'est-à-dire l'accueil au sein de juridictions françaises de magistrats kosovars. Il faut mentionner aussi la coopération avec le Département de la Justice américain, l'American Bar Association et le Central and East European Law Initiative (ABA/CEELI).

¹¹⁷ - La tenue de ces séminaires est mentionnée déjà dans le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 6 juin 2000. Deux tables rondes y étaient aussi annoncées. La première sur la collaboration entre la police et la justice au stade de l'instruction (destinée aux juges et procureurs), l'autre sur la justice des mineurs (pour les juges, procureurs et avocats).

¹¹⁸ - Lequel envoie sur place pour les séminaires ses juristes permanents (fonctionnaires internationaux recrutés sur concours qui en temps ordinaire sont à la Cour européenne des droits de l'Homme) ou ses experts (praticiens, universitaires) qui ne sont pas permanents du Conseil, mais interviennent sur mission.

La sensibilisation aux standards internationaux en matière de droits de l'Homme constitue un point essentiel de la formation. Elle est prise en charge par le Bureau du Conseil de l'Europe à Pristina. Le Conseil de l'Europe fait intervenir ses experts qui sont des fonctionnaires internationaux, des juristes universitaires ou des administrateurs choisis en fonction de leur compétence. Ceux qui interviennent au Kosovo ont été envoyés auparavant en mission en Albanie ou en Bosnie. Il s'agit principalement de former les magistrats aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Il a été décidé que cette formation ne serait pas rendue obligatoire¹¹⁹ et, cependant, on a constaté que 95 % des magistrats s'étaient rendus aux séminaires.

La " formation " dispensée est vraiment basique aux dires de ceux qui l'organisent¹²⁰. Une présentation de chaque thème est suivie d'un cas pratique discuté collectivement. L'ensemble vise à donner une culture de la justice, que les magistrats locaux pensent avoir, mais n'ont pas. Plus précisément, il s'agit de leur inculquer ce qu'est un juge, au sens où cette fonction est entendue dans les pays démocratiques et les discussions s'orientent vers les thèmes de l'indépendance et de l'impartialité. Les groupes sont de 40 personnes environ pour les conférences qui présentent les thèmes, puis sont éclatés en sous-groupes de 10 à 15 personnes, pour les cas pratiques. Les besoins semblent aussi se préciser et évoluer. Des demandes nouvelles sont formulées, par exemple concernant la procédure.

Si aujourd'hui, le Kosovo Judicial Institute commencer à remplir pleinement sa mission, il demeure confronté à un certain nombre de difficultés. La plus importante est celle de la traduction. Les conférences ont lieu en anglais et sont données, dans le langage précis qui convient aux matières abordées, par des juristes. La traduction de leurs interventions est simultanée, mais elle comporte souvent des approximations ou des erreurs. Il en est de même pour les cas pratiques qui ne sont pas toujours exactement traduits. Les traducteurs ne sont pas juristes et, par manque de connaissance, ont tendance à interpréter ce qui leur est soumis, au lieu de le restituer. D'autre part, la formation ne se dispense que très lentement en raison notamment de l'inadaptation des participants à la méthode des cas. Il n'est, dans ces conditions, possible de traiter qu'un seul cas par thème

¹¹⁹ - Si le département des Affaires Judiciaires peut convoquer des magistrats qui relèvent de lui, tel n'est pas le cas du Conseil de l'Europe.

¹²⁰ - Le niveau des séminaires est présenté comme étant équivalent niveau fin de première année d'une Faculté de droit française.

(alors que plusieurs ont été prévus) et il faut toujours lancer l'analyse du cas en formulant une série de questions élémentaires.

Un diplôme a été créé pour être décerné (systématiquement) à chaque participant et l'octroi de ce morceau de papier, vaguement coloré, orné d'une médaille imprimée sans esthétique particulière, rempli à la machine, aussi extraordinaire que cela puisse paraître, est appréciée. La présence aux sessions n'a pas été rendue obligatoire, contrairement à ce qui avait été prévu à l'origine. Le changement d'attitude des internationaux a provoqué en retour un changement assez spectaculaire des participants. Les organisateurs ont pu constater que certains magistrats se sont réinsérés dans les séminaires suivants, destinés à d'autres groupes, parfois trois ou quatre fois. Des avocats ont désiré bénéficier des conférences et l'introduction de certains d'entre eux a suscité le mécontentement des magistrats qui ont estimé que ces séances leur étaient destinées¹²¹.

Les magistrats de demain : la réorganisation de la faculté de droit de Pristina

La réorganisation du système éducatif relève du pilier OSCE de l'intervention. Pour y parvenir, le rectorat de Pristina, a été placé sous la direction d'un international, Michael Daxner, qui a confié la tâche de réorganiser l'enseignement de la Faculté de droit de Pristina à une ONG d'origine allemande, le Kosovo Law Center (KLC). Le centre est inauguré le 15 juin 2000, après que le Kosovo Law Centre ait satisfait à toutes les conditions pour être agréé comme ONG partenaire¹²². Il est doté d'une bibliothèque juridique comportant un fonds consacré aux droits de l'homme et au droit international.

Placé sous la direction de Sebastian von Münchow, le KLC sollicite et coordonne les aides diverses apportées à la Faculté de droit de Pristina. Ces aides peuvent prendre une forme matérielle (argent, matériels, bourses pour les étudiants, livres...), sous la forme d'interventions d'universitaires. Elle peut encore se matérialiser par l'accueil d'étudiants par les universités étrangères¹²³. Il entre dans la mission assignée au Centre d'élaborer le nouveau programme des

¹²¹ - C'est la raison pour laquelle une session leur sera réservée.

¹²² - Selon le règlement 1999/22. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 6 juin 2000.

¹²³ - Cinq étudiants seront accueillis par l'Université d'Utrecht pour six mois entre janvier et juin 2001.

études juridiques, en relation avec le rectorat de Pristina. Une place toute particulière est donnée au droit international. Il s'est aussi chargé de réaliser et de publier une compilation du droit pénal applicable, qui a été distribuée au personnel judiciaire et à la communauté locale de juristes. Il abrite aussi l'Association des Avocats du Kosovo.

La Faculté de Pristina est en mesure de rouvrir ses portes aux Albanais, après dix années d'apartheid, le 23 octobre 2000. Les étudiants suivent depuis les nouveaux programmes et pourront obtenir une licence ou une maîtrise de droit après 3 ou 5 ans d'études. La première promotion d'étudiants en droit licenciés sortira donc en 2003.

Il semble qu'un certain flottement dans les relations existe entre le KLC et les différents services de la mission. Il est dit notamment que le KLC constitue la manifestation du clan austro-allemand de Michael Daxner, qui a placé dans cette structure des proches à lui. (Il est vrai que le directeur est allemand et que son adjoint, Zenonas Petrauskas, est allemand de souche, originaire des pays baltes) Il semble en outre que le fait que la compétence des intervenants du KLC n'ait pas été testée suscite une certaine méfiance. En particulier, le directeur du centre s'est adjoint les services de l'avocat Blerim Reka, un homme aux ambitions importantes sur tous les plans et dont les compétences aussi bien que la représentativité paraît largement autoproclamée. Ambition politique : il était parmi les premiers présents lors de l'installation de la MINUK. Censé représenter la communauté locale des juristes, il a participé à toutes les structures provisoires d'urgence destinées à réorganiser la justice et à revoir la loi pénale applicable, en même temps qu'il envisageait de créer un mouvement à la fois nationaliste et pro-occidental¹²⁴. Apparemment proche de l'UCK, aux premières heures, il se dit aujourd'hui LDK (le parti de Rugova). Ambition universitaire : il serait un spécialiste de droit européen.

Quelle que soit l'opinion de chacun sur le Kosovo Law Center, il est impossible d'organiser, sur un quelconque plan, quelque chose avec la Faculté de droit sans passer par son intermédiaire. Telle est l'obligation qui pèse sur le Kosovo Judicial Institute, dont la directrice constate qu'il faut « faire avec », dans la mesure où il s'est imposé comme une structure OSCE.

Une grave question se pose en effet concernant les étudiants en droit. Il s'agit de savoir si ceux qui ont suivi pendant la période d'apartheid les cours de l'université parallèle du système clandestin instauré par Rugova peuvent aujourd'hui immédiatement prétendre exercer un métier juridique : tel qu'avocat

ou magistrat. Ce sujet est un thème de discorde profond entre la Directrice du département des Affaires Judiciaires, Sylvie Pantz, pour laquelle les étudiants n'ont pas le niveau requis et sa *co-head*, Nekibé Kelmendi, pour qui les Albanais de cette génération ont assez souffert pour que l'on ne vienne pas ajouter une exclusion à celle qu'ils sont déjà vécue au temps de la domination serbe. Il faut donc valider en bloc tous les diplômes décernés et ouvrir les professions juridiques à ces jeunes. Sylvie Pantz penche pour une évaluation des compétences, suivie le cas échéant d'un retour à l'école. La question est importante alors que l'âge des juges et procureurs, comme les vides laissés dans le barreau après leur recrutement, laisse entrevoir l'immense besoin de juristes des années futures. Dans cette affaire, le Kosovo Law Center et le Kosovo Judicial Institute ont probablement un rôle important à jouer. Le premier en ce qui concerne l'évaluation des niveaux, le second dans la mesure où il pourrait compléter la formation, avant, ce qui était le rêve d'origine de ses concepteurs, de devenir peut-être une Ecole Nationale de la Magistrature.

3 – LA CREATION D'UNE INSPECTION JUDICIAIRE

La reconstruction judiciaire exige que des instruments d'évaluation du système, de contrôle et de sanction des magistrats soient élaborés et mis en œuvre. Au Kosovo, la discipline est pour le moment aux mains de l'exécutif après consultation de l'*Advisory Judicial Commission*, composée d'internationaux et de locaux, les premiers étant prédominants. Cette solution, efficace dans l'urgence, ne saurait se prolonger dans un système que l'on veut rendre indépendant du politique.

Catherine Marchi-Huel, magistrate française, a donc été chargée au sein du Département des Affaires Judiciaires de mettre sur pied un projet d'inspection judiciaire. Au moment de la mission, son travail vient de commencer puisqu'elle n'est arrivée que trois semaines plus tôt. Cette tâche lui a été confiée en raison de son expérience de la Bosnie, où elle est restée en poste auparavant pendant deux ans. Elle y a travaillé avec John Cubbon, aujourd'hui responsable des juges locaux du Kosovo, qui a appuyé son recrutement. Ayant travaillé pendant six mois sur la création d'une inspection judiciaire en Bosnie, les réflexions de Catherine Marchi-Huel vont donc se nourrir de l'expérience bosniaque, car elle estime que cet

¹²⁴ - Son sigle reprend étrangement celui de l'OTAN, sur fond de carte du Kosovo

exemple peut probablement être généralisé à tous les Balkans. En Bosnie existe un Secrétariat provincial de la jurisprudence judiciaire. Son rôle n'est pas, contrairement à l'acception française du mot jurisprudence, d'harmoniser les décisions ; il s'agit d'un organe d'inspection du fonctionnement des tribunaux et du comportement des juges. Elle entend s'inspirer aussi du modèle français d'inspection judiciaire laquelle fonctionne en disciplinaire et en évaluation du corps, collectant aussi des informations pour analyser des dysfonctionnements dans différents domaines ou préparer une réforme, l'accompagner et voir comment elle est appliquée. Ces fonctions sont absolument nécessaires dans le cadre de la reconstruction, qu'il s'agisse du comportement des magistrats ou du jugement à porter sur l'efficacité de l'ingérence judiciaire internationale.

Pour l'heure, Catherine Marchi-Huel achève de construire un outil statistique pour évaluer l'activité des juridictions. Elle s'attellera ensuite à l'élaboration d'une sorte de code déontologique de la profession et envisagera les modalités d'un organe disciplinaire, type Conseil Supérieur de la Magistrature qu'il faudra adapter aux réalités locales. Si notamment, la réunion des juges et procureurs en un corps unique de magistrats n'est pas à l'ordre du jour, on semble s'orienter vers un statut qui serait fait de plusieurs blocs. Il pourrait s'appeler comme dans son projet pour la Bosnie : Conseil Supérieur Judiciaire et être composé des membres actifs du système. Elle est actuellement en quête d'informations concernant les magistrats pour constituer une base de données. Mais les juridictions ne répondent pas à ses demandes et elle doit solliciter tous ses interlocuteurs, notamment l'OSCE, afin qu'ils lui fournissent les informations qu'ils détiennent. On suppose qu'il s'agit des observations du service de contrôle (*monitoring*) dont il a été question précédemment. Elle doit étudier au cours du premier trimestre 2001 ces informations de terrain, car elles précisent le contexte dans lequel elle va opérer.

Quel sera l'accueil que réserveront les magistrats locaux à cette inspection judiciaire ? Elle ne concerne qu'eux, les magistrats internationaux relevant des Nations Unies. On peut supposer qu'ils pourraient apprécier, lorsqu'ils auront progressivement abandonné leur culture de la soumission héritée du régime communiste, les avantages d'un système indépendant du pouvoir politique. Ils auront sans doute plus de difficultés à accepter les évaluations de leur activité car l'inspection judiciaire a pour objectif de rendre la justice plus performante, en assurant une mise au travail effective des juges et procureurs. A terme, elle peut constituer un instrument qui pérennise la reconstruction. Il est probable que lorsque les Nations Unies quitteront le Kosovo, les institutions changeront, mais

on peut espérer, précise Catherine Marchi-Huel, que ce qu'il y a de mieux par rapport au passé aura été identifié et sera gardé¹²⁵.

¹²⁵ - Pristina, entretien du 28 novembre 2000.

3ème PARTIE

L'EVOLUTION DES STRUCTURES DE L'INGERENCE JUDICIAIRE

1 - RYTHME DE CROISIERE ET BUREAUCRATISATION

Depuis la fin du mois d'octobre 2000, c'est-à-dire depuis le succès des élections municipales, qui constituaient un test majeur de l'intervention internationale, les internationaux considèrent que la mission des Nations Unies ne fonctionne plus en situation d'urgence. Cela signifie qu'elle va désormais adopter un rythme de croisière, caractérisé par la stabilisation des effectifs internationaux et, d'une manière générale, de l'ensemble des moyens mis à la disposition du Kosovo. Il s'agit d'une situation de moyen terme, par rapport à l'origine de la mission, où la notion de transitoire, qui sur le plan international renvoie au caractère intérimaire de l'intervention, prend toute son importance. Elle précèdera une situation de désengagement progressif¹²⁶.

Notre mission s'est donc déroulée au moment où l'intensité de l'intervention était à son maximum. Elle permet ainsi de mesurer comment les moyens ont gagné en ampleur et de mettre en regard les résultats progressivement atteints. Depuis juin 1999, les tâches se sont complexifiées, les structures se sont multipliées et développées. Cela se traduit matériellement dans l'espace par une extension des services et leur éclatement dans des bâtiments différents. Les services centraux sont regroupés à Pristina, dans le centre ville et très proches les uns des autres (cinq minutes à pied), ce qui facilite la communication. Le

¹²⁶ - En fait, l'opinion commune est que le désengagement a déjà légèrement commencé si l'on se réfère aux fonds et cela depuis les élections présidentielles qui ont eu lieu en Yougoslavie et ont porté au pouvoir Kostunica. Les Albanais du Kosovo en ont pleinement conscience, même si le discours politique international affirme le contraire.

développement des activités et l'installation dans la durée ont conduit à la spécialisation des bâtiments et donc à la recherche de locaux nouveaux. Elle n'est pas facile compte tenu de la pénurie en matière de bâtiments publics. Hébergés jusqu'au mois de novembre 2000, au deuxième étage des locaux de l'OSCE, parce qu'il a mandaté le Conseil de l'Europe pour tout ce qui concerne les droits de l'Homme, les bureaux du Conseil de l'Europe de Pristina ont déménagé deux fois, sur les dix jours de notre mission, pour rallier « définitivement » le bâtiment, dit de « l'information », de l'UNMIK¹²⁷. Le Conseil de l'Europe y dispose de deux grandes pièces, au lieu de trois petites auparavant, et a été placé sous le même toit que la Cour Suprême, ce qui n'est pas fortuit. C'est au plus haut niveau que les droits de l'Homme doivent être, en premier lieu, respectés. La reconstruction judiciaire se traduit aussi dans la construction symbolique de l'espace. Désormais, les bâtiments du Conseil de l'Europe, du Département des Affaires Judiciaires et de l'OSCE (chargé de la construction de l'Etat de droit) se trouvent donc en enfilade dans la même rue. Cependant, malgré l'extension dans l'espace, les internationaux s'entassent dans des locaux exigus, mal chauffés et sans esthétique. L'OSCE occupe les huit étages du bâtiment d'une ancienne banque (INEX Building), le seul bâtiment de Pristina qui ait une architecture moderne alliant métal et béton, ce qui le rend immédiatement repérable. Le Département des Affaires Judiciaires est installé dans les locaux de l'ancien Tribunal municipal de Pristina¹²⁸. Il jouxte la prison. Partout les locaux sont occupés à cent pour cent et donnent l'impression de ruches.

La structure générale de la mission

La MINUK s'est développée à partir de quatre piliers correspondant aux interventions jugées fondamentales compte tenu de l'état dans lequel a été trouvé le Kosovo après le départ des troupes serbes. Ces piliers ne sont plus aujourd'hui que trois depuis la fin de l'intervention humanitaire confiée au Haut Commissariat aux Réfugiés, en juillet 2000. Les Nations Unies ont toujours nettement affirmé que la mission avait un caractère intérimaire, c'est-à-dire transitoire entre la période de domination serbe et l'instauration de la démocratie, dont on attend

¹²⁷ - Il était auparavant celui des services de l'information de l'UNMIK.

¹²⁸ - On peine à imaginer quand on connaît les lieux qu'ils aient abrité une juridiction.

qu'elle fournisse les conditions d'une paix durable par la forme du jeu politique qu'elle emprunte (en associant toutes les composantes de la population), à tous les problèmes de vie commune entre les ethnies qui composent le pays. Cela dans tous les domaines, dont celui de la justice. La place que le système réserve aux minorités doit fondamentalement permettre d'accéder à l'autonomie substantielle qui, selon la résolution 1244, a été arrêtée comme le cadre géopolitique futur du Kosovo. Instauration de la démocratie et multiethnie sont donc indissociables et interdépendantes. Cette analyse de la communauté internationale explique ses exigences. Il ne saurait y avoir de respect des minorités sans démocratie et d'instauration de processus démocratiques sans une participation multiethnique à toutes les formes d'exercice de l'autorité. La pacification repose sur la construction d'un contrat social qu'il s'agit de substituer à la violence des rapports de guerre. C'est précisément le terme contrat que Bernard Kouchner aurait voulu user pour dénommer les perspectives de son action, telles que définies à l'été 2000. Le terme « pacte » lui a été finalement préféré.

A la fin de l'année 1999, après plusieurs mois d'intervention internationale, le malaise va grandissant chez les Kosovars et se manifeste par des situations de blocage et le développement souterrain de structures parallèles. La raison en est le décalage entre les buts de l'intervention internationale (créer le cadre d'une autonomie substantielle fonctionnant de manière satisfaisante dans un régime démocratique à l'écoute des minorités) et les aspirations profondes des habitants du Kosovo, majoritairement albanais (obtenir l'indépendance). « On ne fera rien sans les Kosovars », avait alors compris Bernard Kouchner, c'est-à-dire sans leur adhésion à la reconstruction. Le 15 décembre 1999, il signe un accord (*JIAS Agreement*) avec les trois partis albanais¹²⁹ portant sur la mise en place d'institutions provisoires intérimaires associant la population à l'action internationale, dans la perspective de l'instauration de la démocratie au Kosovo, mais toujours dans le cadre d'une autonomie substantielle.

Aujourd'hui, les structures de la mission se composent d'abord du Comité exécutif (Executive Committee) qui réunit tous les jours le Haut représentant, son adjoint principal et les quatre représentants spéciaux adjoints qui dirigent les quatre composantes de la MINUK. Il accomplit sa mission grâce au travail du

¹²⁹ - La LDK (Ligue démocratique du Kosovo d'Ibrahim Rugova), MDU (Coalition du Mouvement démocratique Uni de Rexhep Qosja.¹²⁹) et le PPSK (Parti du Progrès Démocratique du Kosovo de Hashim Thaçi).

Les Serbes qui sont regroupés en trois forces, plutôt localisées, refusent l'accord : le Conseil national des Serbes du Kosovo (d'Artemije et Momcilo Trajkovic), modéré qui est surtout fort à Pristina et

« Conseil mixte de planification de la stratégie d'intervention » qui identifie et précise les tâches à accomplir, met en œuvre un processus concerté d'élaboration des politiques et assure la coordination, par le biais des officiers de liaison, entre les composantes civile et militaire de la mission. Le comité exécutif appuie aussi son action sur le groupe de travail législatif chargé d'élaborer les projets de règlement (récemment par exemple, sur la violence domestique, le trafic des femmes, la prostitution, car la violence contre les femmes est un sujet de préoccupation important de la mission) et de suivre les réformes du droit local en cours.

L'action effective sur le terrain revient à la Structure Intérimaire Mixte (JIAS : *Joint Interim Administrative structure*) constituée de vingt départements administratifs au sein desquels la population locale, dans toutes ces composantes, participe directement à la reconstruction. Au moment de la mission, deux Serbes, un Turc, et un Bosniaque assument des fonctions de co-direction, ce qui correspond exactement au taux de 20 %, que les Nations Unies jugent nécessaire pour protéger les minorités¹³⁰. Un conseil (IAC : *Interim Administrative Council*) réunit tous les co-directeurs et rencontre périodiquement le Haut Représentant.

Enfin, le caractère multiethnique de ce que doit devenir le futur Kosovo et, en attendant, l'aspect provisoire de l'intervention sont affirmés dans une nouvelle structure : le Conseil Transitoire du Kosovo (*KTC : Kosovo Transitional Council*) de 36 membres, auquel participent 4 Serbes à partir du printemps 2000. Cette instance consultative, présentée comme un forum entre les internationaux et les composantes de la population locale¹³¹, se réunit toutes les semaines pour débattre des grandes questions politiques touchant à la sécurité, l'éducation, la représentation politique des communautés. Le système judiciaire figure parmi ces grandes questions. Les sujets les plus délicats comme celui des personnes disparues et/ou détenues en Serbie (*missing persons*) ont pu y être abordés collectivement.

Gjilane, le Conseil National des Serbes de Mitrovica (d'Ivanovic) et l'Assemblée Nationale serbe, pro Belgrade (d'Odalovic).

¹³⁰ - Au printemps 2000, le CNS d'Artemije (modéré) décide de participer aux structures administratives mixtes (Décision du Conseil national serbe de Gracanica du 2 avril 2000 de participer pour une période initiale de 3 mois à la JIAS en tant qu'observateur.)

¹³¹ - Les travaux des départements de la structure administrative mixte lui sont présentés.

Les structures de la justice

Dans son premier rapport, du 12 juillet 1999, le Secrétaire Général des Nations Unies annonce la création d'un « Judicial Affairs Office » auquel il confère quatre domaines de responsabilité : l'administration des juridictions, des parquets et des prisons, le développement d'une police légale, la refonte de la loi si elle s'avère nécessaire et l'instauration d'une justice de qualité, cela supposant de prévoir des formations¹³². La première structure traduit donc les objectifs de la reconstruction judiciaire. Le terme *office* exprime le caractère restreint des activités, qui s'inscrivent alors dans l'urgence.

Mais parallèlement à cette construction onusienne de l'ingérence judiciaire, l'UCK met en place sa propre structure et y place un certain nombre de personnes qui lui sont dévouées. On voit ainsi apparaître un ministre autoproclamé de la justice et un procureur du même type. Ce sont eux qui seront les premiers interlocuteurs des internationaux. En effet, si les Albanais ont salué l'intervention militaire qui a chassé la majeure partie des Serbes du territoire, ils entendent maintenant accéder le plus rapidement possible à l'indépendance et ces institutions judiciaires sont créées dans la logique et le prolongement de la structure parallèle qui avait fonctionné de 1989 à 1999. La justice souffre alors d'une situation de blocage, qu'il s'agisse des conditions de fonctionnement de la justice ou des discussions concernant la loi pénale applicable. Son domaine est particulièrement sensible, car la KFOR a dans ses prisons à la fois des Albanais arrêtés après des violences commises contre des Serbes au moment du retour des réfugiés et des Serbes. Il faut plusieurs mois à Bernard Kouchner pour comprendre que les Albanais ne céderont pas et qu'ayant fonctionné pendant dix ans dans des systèmes parallèles, ils possèdent une culture de résistance à quiconque, Serbes ou Internationaux, s'oppose à leurs objectifs. En échange de la participation effective aux structures de l'ingérence, l'accord du 15 décembre 1999 prévoit la disparition de toutes l'administration parallèle à partir du 31 janvier 2000. La reconstruction de la justice ne saurait être imposée de toutes pièces et une approche compréhensive est nécessaire¹³³.

Le *Judicial affairs office* qui a évolué en un Département des Affaires Judiciaires (*DJA, Department of judicial Affairs*) constitue un véritable ministère

¹³² - Point 67

de la Justice est co-dirigé par une internationale, Sylvie Pantz, et par une ancienne juge albanaise, Nekibe Kelmendi. Toutefois, l'égalité du titre ne correspond pas à l'impression que l'on ressent d'emblée sur place en observant les fonctionnements du département, les bureaux respectifs affectés aux deux co-directrices et l'organigramme du département¹³⁴. La direction reste onusienne. Et cela est conforme aux dispositions du texte du 15 décembre 1999. Elles indiquent que les deux co-directeurs partagent les responsabilités administratives intérimaires confiées à chaque département, mais que le co-directeur international, membre de la MINUK, a une responsabilité propre qu'il ne peut déléguer et qui consiste à veiller à ce que la lettre et l'esprit de la Résolution 1244 soient respectés par la structure mixte.

Dans le prolongement de ce texte, les conseils consultatifs qui antérieurement associaient déjà, par la force des choses, les juristes locaux à la reconstruction judiciaire et légale, ont été dissous et absorbés par la structure intérimaire mixte. Cela concerne en particulier le Conseil consultatif Mixte pour les Questions Législatives, chargé de la réforme de la loi applicable (droit pénal, procédure pénale, droit civil)

Au moment de la mission, la DJA se compose d'une directrice, assistée d'un staff dont dépendent trois services : le premier est chargé de l'administration de la justice (*Prosecution services and Court administration section*), le second des affaires pénales (*Penal management section*) et le troisième des magistrats internationaux (*International Judicial Support section*).

2 - LA LASSITUDE DES INTERNATIONAUX

L'environnement de travail et de vie contribue à la déprime qui s'installe plus ou moins rapidement. Il n'y a rien à faire au Kosovo, à part accomplir sa mission. Le climat est très contrasté : très froid en hiver, très chaud en été, sans saisons intermédiaires et le pays n'a pas de charme géographique particulier. Il est sale, des tas d'ordures jonchent les rues. La boue ou la poussière, accompagnant la mauvaise qualité des routes, salissent ceux qui se déplacent. Dans les régions plus

¹³³ - Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 6 juin 2000 : *Building and reforming a judicial system cannot be tackled piecemeal ; a comprehensive approach is required* .

pittoresques, il n'est pas question de ponctuer les moments de travail par des excursions en toute liberté. Un pays qui sort de la guerre ne se prête pas au tourisme. Les quartiers qui traduisaient le plus l'identité albanaise (à Prizren, par exemple) ont été détruits par les Serbes et offrent le spectacle de ruines calcinées, entourées de barbelés sur lesquels des pancartes rappellent l'interdiction d'entrer. Les parties du territoire, où les combats ont été les plus violents entre les unités serbes et l'UCK, n'ont pas encore été complètement, et loin s'en faut, déminées. Des cartes du Kosovo au centre de Pristina montrent la densité de mines en fonction des régions. Il est clair par exemple qu'à l'Est, près de la frontière albanaise, il ne faut pas quitter les routes. Dans la rue principale de la capitale, sur une vingtaine de mètres sont exposés pour la population, sous des grillages, toutes les sortes de projectiles que les gens peuvent rencontrer et qu'ils doivent éviter de toucher. La télévision projette de petits films pour avertir les enfants. Quant aux internationaux qui arrivent, ils suivent tous un séminaire d'information sur les mines anti-personnel, anti-char, et autres, qu'ils peuvent rencontrer dans leurs missions. La présence des milliers d'internationaux a eu pour effet de faire monter les loyers et le prix des logements est élevé comparativement à ce qu'ils offrent.

Les internationaux travaillent donc, pour nombre d'entre eux, sept jours sur sept. Les vacances sont octroyées à raison d'une semaine toutes les six. A ce rythme, et dans ces conditions environnementales décrites, la lassitude s'installe assez rapidement. Les organisations internationales l'ont compris et organisent des voyages le week-end pour des prix dérisoires à destination de la Grèce et de la Turquie, toutes proches.

Quant à la satisfaction au travail du travail accompli, elle rencontre de multiples obstacles. Les tâches que la communauté internationale doit accomplir sont ingrates dans la mesure où la progression est lente et ne prend pas une forme linéaire. Il faut souvent revenir en arrière. Tout repose sur la multiethnie comprise au sens de personnes d'origine différentes capables de vivre ensemble, sans que celles qui composent une minorité ne soit opprimée par les composantes plus nombreuses en effectifs. La participation conjointe des communautés est le but à atteindre. Or, plusieurs fois les représentants des unes ou des autres, des unes puis des autres ont quitté les institutions intérimaires et la recrudescence épisodique des violences fait régulièrement douter des progrès accomplis, donnant une impression de sur place, de lenteur. Les internationaux sont pressés de voir les

¹³⁴ - La co-directrice albanaise n'y figure pas.

résultats, dont ils sont redevables envers la communauté internationale, et leur action s'apprécie selon les critères occidentaux de mesure de l'efficacité.

La distance entre la société telle qu'elle fonctionne et les instruments de travail que les internationaux utilisent est frappante dès les premiers temps de l'ingérence. A la société hérissée de comportements violents, à la sensibilité à fleur de peau, on veut appliquer des plans stratégiques faits de *deadlines* et de *targets* tout à fait précis. S'il est dans la logique d'une intervention budgétisée, encadrée à l'américaine de procéder de cette manière, il est aisé de comprendre en observant le terrain que de multiples grains de sable vont coincer le système. Cette situation engendre du découragement chez ceux qui ont l'habitude d'entrevoir un résultat au bout de leurs efforts, dès l'instant qu'ils ont été planifiés et mis en œuvre énergiquement. Ils ont en face d'eux des gens qui n'agissent pas aussi directement et tournent pour atteindre le résultat qu'ils souhaitent un résultat qu'ils ne sont pas prêts à abandonner. On est têtu dans les Balkans. Rien n'est jamais acquis, il faut sans cesse négocier et renégocier.

A cela, il faut ajouter les ambitions personnelles, les rivalités et les empiètements entre services, les oppositions nationales rampantes (entre Américains et Européens). Dans le domaine judiciaire, par exemple, les activités de l'OSCE se superposent avec celles du Conseil de l'Europe. Elles ne posent actuellement pas de problèmes parce que la directrice du *Kosovo Judicial Institute* est aussi expert auprès du Conseil de l'Europe.

La lassitude se traduit dans le *turn over* important des internationaux en mission. Les contrats sont de six mois ou d'un an, renouvelables, rarement renouvelés au-delà d'un an et demi. On constate que les gens en poste qui restent sont des onusiens « typiques », c'est-à-dire des fonctionnaires internationaux qui vont de mission en mission sur les différents théâtres de guerre. L'effet de proximité joue. Bon nombre d'entre eux ont l'expérience des Balkans parce qu'ils sont passés par la Bosnie ou/et les missions de coopération avec l'Albanie. Ils introduisent la bureaucratie *United Nations*¹³⁵, que les intervenants détachés de leur administration d'origine vivent mal. Le système est très centralisé. Tout ou presque remonte à New York. La hiérarchie très lourde, que l'énormité de la machine et l'éloignement de la base américaine imposent, ralentit, à travers ses multiples échelons, les actions entreprises. Il en résulte des frictions et des dysfonctionnements qui nuisent aux objectifs de la mission.

¹³⁵ - Nous avons constaté qu'il fallait des mois pour que le contrat d'une personne, recrutée localement comme *legal assistant* d'un juge international, ne soit établi.

CONCLUSION

Le résultat de l'observation des conditions, des modalités et de l'évolution de l'ingérence internationale dans la justice du Kosovo justifie que l'on considère ce territoire comme un laboratoire juridique. Il est le premier lieu de rencontre de l'histoire des exigences très élevées de la communauté internationale occidentale en ce qui concerne le fonctionnement de la justice avec les réalités du terrain particulier que constitue une société post-communiste qui sort de la guerre, sans être entrée dans la paix.

Après dix-huit mois d'intervention, beaucoup reste à faire, *much remains to be done*, pour reprendre l'expression qui émaille les conclusions, tant des rapports des institutions internationales que de ceux des ONG, lorsqu'il s'agit de confronter les résultats obtenus aux objectifs fixés, qu'il s'agisse de la multiethnie, de l'indépendance des juges, et surtout du respect des droits de l'Homme.

Encore faut-il considérer la précarité de ces résultats. En premier lieu, parce que la guerre est larvée aux frontières administratives du Nord (dans la région de Mitrovica), du sud-est de la Serbie (région de Presevo) et ensuite parce que la Macédoine est instable. La question du futur statut du Kosovo sur laquelle les Serbes et Kosovars Albanais restent irréductiblement opposés n'est pas tranchée et n'est pas près de l'être. La mission internationale ne pourra pourtant pas soutenir le même effort. La mission est entrée à l'automne 2000 dans une phase de croisière qu'attestent le changement de Haut Représentant¹³⁶ et la stabilisation des effectifs des personnels internationaux de la mission. L'aide accordée à la Serbie, elle-même suspendue à sa coopération avec les instances judiciaires internationales du TPIY, devrait conduire à une diminution plus ou moins rapide et sensible de celle qui est consentie actuellement au Kosovo. Aussi beaucoup d'inconnues demeurent. Actuellement, le départ des internationaux se traduirait par la reprise quasiment immédiate et la généralisation des violences. S'en suivrait l'anéantissement de tous les efforts. Aucun de ceux-ci ne peut être

considéré comme un acquis. Certains internationaux imaginent une mission de 30 ans, d'autres de 20, tous déclarent : " nous sommes ici pour longtemps ". Ce long temps doit être le temps de la modernisation des structures et des mentalités, mais il faut tenir compte, à notre sens, de deux particularités psychosociologiques des Albanais : la relation qu'ils entretiennent au temps et leur capacité à ignorer ce dont ils ne sont pas pleinement convaincus. Comment tracer un trait sur le système parallèle qu'ils avaient mis en place dans le domaine de l'éducation et de la santé pendant les dix années d'apartheid (1989-1999), sur ces 400 000 enfants scolarisés en marge du système officiel et ces promotions de la Faculté de droit qui ont obtenu un diplôme, sans doute surévalué compte tenu des conditions des études, mais qui supposait que l'ensemble du cursus avait été suivi ? Cette même capacité de résistance identitaire n'a-t-elle pas conduit à la création d'une administration locale parallèle, incluant, comme nous l'avons, vu la justice, lorsque dans les premiers mois de l'ingérence les locaux s'estimaient insuffisamment pris en compte ? Il est certain que si toute l'aide matérielle est la bienvenue, l'introduction des principes occidentaux de justice l'est moins. Sylvie Pantz, au terme de sa mission, estime, avec sa connaissance approfondie du terrain et non sans une grosse amertume, que les Kosovars n'attendent qu'une chose : que les internationaux partent pour s'entretuer avec les Serbes et régler leurs affaires eux-mêmes, comme ils l'entendent, c'est-à-dire à l'opposé absolu de toute multiethnie, dans une nation qui, serbe ou albanaise, sera vidée de ses éléments jugés indésirables.

Quoi qu'il en soit des résultats et de leur précarité, l'expérience n'en demeure pas moins porteuse d'innovations juridiques pour les situations ultérieures de conflits. L'avenir verra sans doute se développer les unités mobiles d'intervention judiciaire composées d'un juge d'instruction, d'un procureur, d'interprètes, d'avocats, équipées d'un code de pénal et d'un code de procédure pénale basiques reprenant les standards internationaux, pour faire face aux situations d'urgence. Cette innovation, à la croisée de l'expérience des *Mobile Unitss* et de celle des juges internationaux pourrait bénéficier à court terme de l'expérience de terrain précédemment acquise par des magistrats tentés de prolonger l'aventure. Elle pourrait à plus long terme être envisagée comme une spécialité des magistrats des différents Etats, à titre temporaire ou permanent, ou encore constituer une des branches de développement de la Cour Pénale Internationale. Cette hypothèse qui n'est encore, au moment où la Cour peine à

¹³⁶ - Hans Haekkerup a succédé le 16 janvier 2001 à Bernard Kouchner. Les deux profils sont en opposition. Bernard Kouchner est un homme de terrain auquel conviennent les situations de crise,

devenir une réalité, que du domaine de l'imaginaire juridique présenterait l'avantage d'articuler les types de répression de la criminalité liée à la guerre que trace le partage de compétence qui s'installe progressivement entre les juridictions internationales (le TPI aujourd'hui, demain la Cour Pénale Internationale) et une justice locale qui, sous une forme (justice du Kosovo) ou une autre (Tribunal Spécial de Sierra Leone, par exemple), doit introduire des magistrats internationaux pour assurer l'impartialité, et donc la crédibilité de ses décisions, pour remplir sa mission de pacification.

L'observation des formes et des difficultés de l'ingérence judiciaire internationale a aussi montré comment le Kosovo fournit l'une des modalités de la rencontre et de l'affrontement des systèmes juridiques dominants. Dans cette rivalité, l'avantage appartient au système anglo-saxon et l'on en veut pour preuve le fonctionnement des juridictions internationales. Le Kosovo, dont le système d'origine est de *civil law* pourrait très bien basculer à l'occasion de la reconstruction dans un système de *common law*. Les vecteurs de l'introduction de ce système sont la manière dont la justice doit assurer le respect des droits de l'homme et la critique de l'inefficacité pratique au Kosovo des institutions judiciaires de *civil law*, en premier lieu, le juge d'instruction. Il est en effet tentant, puisque les difficultés de fonctionnement de la justice pénale reposent en partie sur les défaillances de cette institution, de conclure qu'il faut la supprimer, pour laisser l'administration de la preuve aux parties et la vérité émerger du débat entre elles. Il est certain que l'importance de la présence française aux postes clés de la justice du Kosovo a eu des conséquences importantes. En limitant l'extension sans obstacle d'un système qui s'implante d'autant plus facilement qu'il suit la manne financière américaine, elle permet la confrontation des éléments institutionnels des deux systèmes et la réflexion sur les moyens qui permettent d'améliorer l'institution de la justice et son fonctionnement. La disparition de l'influence française, à travers le départ de ceux qui la permettent, constituerait une étape, en ce lieu, de l'évolution de la justice dans le sens d'une unification à partir du modèle anglo-saxon.

En ce qui concerne la connaissance que nous avons de l'ingérence internationale dans la justice du Kosovo, toutes les questions posées de manière préliminaire donnent lieu à des réponses provisoires « d'étapes » et certaines restent en suspens.

son successeur passe pour être le parfait bureaucrate onusien.

Cette mission nous a permis de réunir nombre de matériaux utiles à notre réflexion et d'en élargir le champ. Nous avons projeté de nous rendre dans quatre cours de district et le temps nous a manqué pour le faire. Sur les neuf jours sur place, deux (un jour férié " Nations Unies " et celui de la Fête du Drapeau¹³⁷, dont nous ignorions l'existence lors de la préparation du voyage) n'ont pu être utilisés, les juridictions et services ne fonctionnant pas ces jours-là. Aussi parce que les déplacements mangent une part importante du temps¹³⁸, il a fallu renoncer à la visite de deux cours, et déterminer lesquelles. Le choix n'a pas été le fruit du hasard. Nous avons opté pour Mitrovica, en raison de la sensibilité particulière de ce secteur, où vivent à proximité, séparées par la rivière Ibar, les communautés serbe et albanaise, sachant que la cour est située dans l'enclave serbe. Pour Gjilane, le choix a résulté du fait que nous connaissions Patrice de Charette, juge international et président de la cour pour les procès sensibles et qu'il nous avait signalé l'ouverture du procès d'un criminel de guerre, représentatif du type de criminalité que la justice locale doit affronter¹³⁹.

Il s'agissait d'autre part d'observer le fonctionnement de l'ingérence et les objectifs assignés à la mission mettaient l'accent sur les magistrats internationaux. Nous pouvons estimer que cet objectif a été atteint au mieux qu'il pouvait l'être compte tenu du temps très court de la mission. Il nous semble toutefois que l'approche complète de la réalité nécessiterait de se placer aussi au plan des " locaux " (*locals*)¹⁴⁰ : avocats, juges et justiciables. L'interview du procureur Idrizi, nous semble insuffisante pour apprécier correctement la manière dont sont perçues les structures de l'ingérence¹⁴¹. Nous aurions souhaité aussi disposer du temps nécessaire pour suivre complètement le procès cité précédemment¹⁴². Enfin, la situation évolue vite. Nous avons constaté sur place que la Cour Suprême du Kosovo avait commencé à travailler, mais nous n'avons pas disposé d'assez de

¹³⁷ - On fête ce jour-là la création, en 1913, de l'Etat d'Albanie et la fête du Drapeau est célébrée par tous les Albanais de la diaspora. Il est facile d'imaginer l'importance que revêt cette fête dans un territoire où pas un Albanais envisage pour le futur du Kosovo d'autre solution que l'indépendance. Les internationaux avaient pour consigne de ne pas sortir en raison de l'insécurité prévisible. Elle existait en effet, car dans les jours qui avaient précédé, un attentat avait eu lieu contre la représentation yougoslave et le bras droit de Rugova avait été assassiné.

¹³⁸ - Ils sont lents (il faut plus de deux heures pour parcourir 80 km) en raison du réseau routier à deux voies, sur lequel circulent des caravanes militaires et différents types d'attelages locaux. Ils sont lents (il faut plus de deux heures pour parcourir 80 km) en raison du réseau routier à deux voies, sur lequel circulent des caravanes militaires et différents types d'attelages locaux.

¹³⁹ - Le chef serbe de la police de Kamenica, jugé à Gjilane, par un panel de juges albanais présidé par un juge international.

¹⁴⁰ - Dans le langage onusien.

¹⁴¹ - Nous avons toutefois au cours du premier voyage rencontré des avocats et le président de la Cour de Pristina

¹⁴² - Ce qui aurait pris deux ou trois semaines en raison de la lenteur de la procédure yougoslave et malgré l'impulsion donnée par le juge international

temps pour rencontrer ses membres, observer son fonctionnement et analyser son activité naissante.

La mission n'apporte pas une connaissance exhaustive de ce qui a été réalisé au niveau de la justice. Il fallait limiter le champ de l'étude. Parce qu'elle est toujours considérée comme la priorité des priorités, la mission a surtout porté, comme d'ailleurs la reconstruction judiciaire elle-même, sur la justice pénale. Il serait nécessaire de compléter l'étude de la reconstruction par l'étude fondamentale des conditions de la défense en justice, celle des prisons et des conditions de détention, et s'attacher aux autres pans de l'activité judiciaire, à la justice civile, commerciale et à celle du travail.

Le caractère sans précédent de l'ingérence internationale dans la justice d'un Etat sortant d'une situation de conflit, l'évolution de ses modalités et les innovations auxquelles elle a donné lieu montrent à quel point l'observation et l'analyse de ce qui se passe au Kosovo, depuis juin 1999, sont importantes pour comprendre la relation à la justice qu'entreprendront, dans le futur, les sociétés émergent de la guerre. Mais, il est frappant de constater que si la paix semble l'obsession des responsables politiques des Etats développés, l'intérêt des opinions publiques, avec la complicité marchande des médias, se focalise sur l'épisode militaire des interventions, plus haut en couleurs que leur versant civil, cependant beaucoup plus profondément pacificateur. Cela vaut pour le Kosovo, comme pour les autres régions du monde où l'on souffre de la guerre. Le Kosovo, ce sont les bombardements de l'OTAN, les réfugiés et, au plan judiciaire, l'inculpation de Milosevic par le Tribunal Pénal International qui transfère à La Haye, loin des lieux du drame, l'épilogue de l'histoire. Quid de la justice locale ? dont on attendait la pacification du territoire : il en fut peu question à l'origine. A un an et demi de distance, on n'en parle plus du tout. Les difficultés pratiques qu'elle rencontre sur le terrain sont pourtant chargées de sens. Elles révèlent ce qui précisément nourrit le drame. Telle peut être la raison d'un intérêt soutenu jusqu'au bout de l'expérience. Il appelle à la poursuite de l'observation et de l'analyse du travail obscur que les internationaux accomplissent et continueront à accomplir pour créer du tissu social dans cette société traumatisée, malgré l'indifférence générale.

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

Annexe n°1

Carte du Kosovo

Annexe n°2

Chronologie

Annexe n°3

Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies

Annexe n°4

Règlement UNMIK 1999/1 du 25 juillet 1999

On the authority of the interim administration in Kosovo

Annexe n°5

Règlement UNMIK 1999/5 du 4 septembre 1999

On the establishment of an Ad Hoc Court of Appeal and an Ad Hoc Office of the Public Prosecutor

Annexe n°6

Règlement UNMIK 1999/6 du 7 septembre 1999

On recommendations for the structure and administration of the judiciary and prosecution service

Annexe n°7

Règlement UNMIK 1999/7 du 7 septembre 1999 : “ On appointment and removal from office of judges and prosecutors ”

Annexe n°8

Règlement 1999/18 du 10 novembre 1999

On the appointment and removal from office of the lay-judges

Annexe n°9

Règlement UNMIK 2000/15 du 21 mars 2000

On the establishment of the Administrative Department of Justice

Annexe n°10

Règlement UNMIK 2000/34

Amending UNMIK regulation N° 2000/6 on the appointment and removal from office of international judges and international prosecutors

Annexe n°11

Règlement UNMIK n° 2000/57 du 6 octobre 2000

Amending UNMIK regulation N° 1999/7 on appointment and removal from office of judges and prosecutors

Annexe n°12

Schéma de l'organisation judiciaire du Kosovo au 19 octobre 2000

Annexe n°13

Statistiques de l'activité judiciaire au 31 août 2000

Annexe n°14

Statistiques de l'activité judiciaire des Tribunaux municipaux au 31 août 2000

ANNEXE N° 1



Map No. 4133 Rev. 3 UNITED NATIONS
February 2001

Department of Public Information
Cartographic Section

ANNEXE N°2

CHRONOLOGIE

1974 : Constitution de la province du Kosovo. Il bénéficie au sein de la Serbie d'une importante autonomie, notamment, il a sa propre assemblée parlementaire.

28 avril 1978 : Loi d'organisation judiciaire du Kosovo. Il est doté d'une Cour suprême.

A partir du 28 mars 1989 : succession de textes et d'actes supprimant l'autonomie du Kosovo. Elle entraîne la dissolution du Parlement et de la Cour Suprême. Désormais compétence de la Cour Suprême de la Fédération yougoslave à Belgrade.

1990 - 1991 : Epuration de la magistrature et de la police.

Le Code pénal de Yougoslavie est substitué au Code pénal du Kosovo.

27 juin 1991 : Suppression de la Faculté albanaise de Droit de Pristina. Elle est remplacée par une faculté serbe après le renvoi des professeurs albanais. Substitution du serbe à l'albanais comme langue d'enseignement.

Début novembre 1991 : Création des structures de la Faculté de Droit « parallèle » (appelée par les Serbes la "*Shadow law school*").

24 mars 1992 : Election d'Ibrahim Rugova à la présidence du Kosovo (fonctionnement constitutionnel parallèle)

9 juin 1992 : Décision de reprendre les cours dans la Faculté de Droit parallèle.

Mars 1989 - mars 1999 : Période d'apartheid, de chômage et d'émeutes.

Les Albanais du Kosovo sont progressivement évincés de l'administration et de l'activité économique. La justice et la police, aux mains des Serbes, exercent une répression impitoyable.

1996 : La résistance albanaise, jusque-là pacifiste, prend une forme violente. Premières manifestations de l'activité de l'UCK (armée de libération du Kosovo).

22 mars 1998 : Réélection d'Ibrahim Rugova à la Présidence de la République (parallèle) du Kosovo.

Mars 1998 - 23 mars 1999 : Hésitations internationales quant à une intervention militaire au Kosovo.

8 mars 1998 : massacres dans la vallée de la Drenica

15 janvier 1999 : massacres de Raçak. Début de l'exode des Albanais du Kosovo

6 - 23 février 1999 : Conférence de Rambouillet

15 mars 1999 : la délégation albanaise accepte les accords de Rambouillet

15 - 19 mars 1999 : négociations de Paris

23 mars 1999 : échec de la médiation Holbrooke à Belgrade destinée à faire accepter le plan de paix du groupe de contact (Etats-Unis, France, GB, Allemagne, Italie, Russie)

24 mars - 10 juin 1999 : Campagne aérienne de l'OTAN contre la République Fédérale de Yougoslavie (RFY).

- 6 mai 1999 : Réunion du G 8 à Bonn. Adoption des principes généraux d'une solution politique au Kosovo

- 2 juin 1999 : Adhésion de la RFY aux accords du 6 mai

- 8 juin 1999 : Réunion du G8 (G7 - EU, Canada, Allemagne, France, GB, Italie, Japon - plus la Russie) à Cologne. Trois points concentrent les oppositions (les modalités du recours à la force par la KFOR, le Tribunal Pénal International, le calendrier).

Elaboration du projet de résolution sur le Kosovo à l'ONU.

- 9 juin 1999 : Accords de Kumanovo entre l'OTAN et l'Etat-major yougoslave (Fin des frappes aériennes et retrait des forces serbes le 10)

22 mai 1999 : Inculpation de Slobodan Milosevic par Louise Arbour pour crimes de guerre et crimes contre l'Humanité commis au Kosovo.

10 juin 1999 : Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies - Le même jour à Cologne : adoption du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.

Vieira de Mello, envoyé intérimaire des Nations Unies au Kosovo.

2 juillet 1999 : nomination de Bernard Kouchner comme Haut Représentant du Conseil de sécurité.

Juin 1999 : mission d'experts juridiques du Conseil de l'Europe au Kosovo (dirigée par Eric Minnegheer) pour évaluer le système judiciaire en place et proposer mesures de

réorganisation de la justice en conformité avec la résolution 1244 (Rapport le 1er juillet : “Sur la justice transitoire au Kosovo”)

12 juillet 1999 : Rapport n°1 du Secrétaire général des Nations-Unies sur la mission au Kosovo. Les rapports se succéderont à un rythme trimestriel.

25 juillet 1999 : Règlement n°1 : Fondement des pouvoirs du Haut Représentant

12 août 1999 : Règlement n° 2 sur la sécurité publique et l’ordre. Mesures d’urgence dans le domaine de la justice.

3 septembre 1999 : Le Deutsche Mark remplace le dinar comme monnaie officielle du Kosovo.

4 septembre 1999 : Règlement n° 5 sur l’organisation judiciaire.

Création de la *Ad Hoc Court of Final Appeal* dont la compétence est celle de l’ancienne Cour suprême du Kosovo - et de son ministère public.

7 septembre 1999 : Règlement n° 6 : création de la “Commission de conseil technique sur la justice” (*Technical Advisory Commission on Judiciary and Prosecution Service*). Mission : proposer un schéma d’organisation judiciaire.

7 septembre 1999 : Règlement n° 7 : dissolution de la JAC (*Joint Advisory Council for Provisional Appointments*) . Création de la Commission de Conseil Judiciaire (*AJC : Advisory judicial Commission*) à compétence plus étendue : sélection des magistrats, proposition de candidatures, mesures disciplinaires à prendre, propositions de révocation.

16 septembre 1999 : Rapport n°2 du Secrétaire général des Nations Unies

13 octobre 1999 : Règlement n° 10. Abrogation des dispositions légales serbes de 1991 discriminatoires en matière de propriété.

27 octobre 1999 : installation de la Commission technique créée le 7 septembre

12 décembre 1999 : Règlement n°24 qui modifie le règlement n°1 quant à la loi applicable (loi applicable peut désormais être celle en vigueur au 22 mars 1989 (loi de la période

d'autonomie). Procès en cours : loi la plus favorable) et **Règlement n°25** : rétroactivité du règlement 24 au 10 juin 1999.

15 décembre 2000 : Création du Conseil intérimaire mixte de 8 membres (4 Kosovars et 4 représentants de la MINUK) présidé par B. Kouchner pour administrer la province. Le Conseil National Serbe (modérés), rompant avec la politique de la chaise vide, commence les démarches pour y participer sous la houlette de Monseigneur Artemije. Elle aboutit à la création de 20 départements à co-direction internationale et kosovare, dont un **département de la justice**

23 décembre 1999 : Rapport n°3 du Secrétaire général des Nations Unies.

29 décembre 1999 : Bilan concernant le recrutement pour la justice : 301 juges et procureurs professionnels ont été nommés (dont 48 Serbes) - 238 lay judges (juges non professionnels des instances pénales)

22 décembre 1999 : Règlement N°26 : Modification de l'article 197 du CPP de Yougoslavie. La *Ad hoc Court of Final Appeal* peut prolonger la détention préventive jusqu'à un an.

24 janvier 2000 : Le Conseil National Serbe décide d'accepter de participer à la structure intérimaire mixte à condition que les mesures de sécurité à l'égard des Serbes soient augmentées

31 janvier 2000 : Dissolution de toutes les structures parallèles dans les domaines exécutif, législatif et judiciaire. Fin des dix années du système parallèle originellement développé par Ibrahim Rugova.

2 février 2000 : Attaque d'un bus du Haut Commissariat aux réfugiés transportant des Serbes, deux sont tués. Début des violences à Mitrovica. Elles entraînent indépendamment de leur contexte local une recrudescence des actes criminels (attaques à la grenade, incendies, meurtres) contre les enclaves serbes.

15 février 2000 : Règlement sur la nomination des juges et procureurs pour Mitrovica, en vertu duquel, les 15 et 17 février, sont nommés les premier juge et procureur internationaux à Mitrovica.

22 février 2000 : Déploiement des 347 élèves de la première promotion de l'Ecole de police de Vushtri sur le nombre prévu de 4000 « cadets » que cette école doit former pour le Service de police du Kosovo (KPS : *Kosovo Police Service*), qui doit progressivement relayer la police de l'UNMIK.

3 mars 2000 : Rapport n°4 du Secrétaire général des Nations Unies.

29 avril 2000 : Première assemblée générale de l'Association des Avocats du Kosovo à Pristina, depuis 1992.

6 juin 2000 : Rapport n°5 du Secrétaire général des Nations Unies

15 juin 2000 : Ouverture de l'Institut Juridique du Kosovo (Kosovo Law Center). Doté du statut d'ONG, il coordonne les initiatives en matière d'études juridiques.

8 juillet 2000 : Règlement 2000/39 sur l'organisation des élections municipales

11 août 2000 : Règlement 2000/45 sur l'autonomie des municipalités.

1^{er} septembre 2000 : Rentrée scolaire et universitaire.

18 septembre 2000 : Rapport (n°6) du Secrétaire général des Nations Unies

23 octobre 2000 : La Faculté de droit de Pristina rouvre ses portes.

28 octobre 2000 : Elections municipales, premières élections démocratiques pour pourvoir les 920 sièges des 30 assemblées municipales. 20 % d'abstentions, principalement serbes. Victoire de la Ligue Démocratique du Kosovo, parti modéré d'Ibrahim Rugova (58 % des voix)

mi novembre 2000 : Début des affrontements armés dans la zone de sécurité du sud de la Serbie, à la frontière administrative du Kosovo, entre la police serbe et l'Armée de Libération de Presevo, Medveda et Bujanovac (UCPMB).

16 novembre 2000 : 10^{ème} promotion de l'Ecole de police (293 cadets, dont 40 non-Albanais et 52 femmes), portant à 2539 le nombre des policiers qui ont été formés par les internationaux.

21 novembre 2000 : Institution du médiateur (Ombudsman). Indépendant, il doit instruire les plaintes pour violation des droits de l'Homme et pour abus de pouvoir des autorités, émanant d'individus, de groupements ou d'organisations.

Premier titulaire de la fonction : le polonais Marek Nowicki.

22 novembre 2000 : Explosion au domicile de l'ambassadeur Vucikevic représentant de la République fédérative de Yougoslavie.

23 novembre 2000 : Assassinat du bras droit de Rugova à Pristina.



United
Nations

ANNEXE N° 3

S/RES/1244 (1999)

le 10 juin 1999

RESOLUTION 1244 (1999)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4011e séance,
le 10 juin 1999

Le Conseil de sécurité,

Ayant à l'esprit les buts et les principes consacrés par la Charte des Nations Unies, ainsi que la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Rappelant ses résolutions 1160 (1998) du 31 mars 1998, 1199 (1998) du 23 septembre 1998, 1203 (1998) du 24 octobre 1998 et 1239 (1999) du 14 mai 1999,

Déplorent que les exigences prévues dans ces résolutions n'aient pas été pleinement satisfaites,

Résolu à remédier à la situation humanitaire grave qui existe au Kosovo (République fédérale de Yougoslavie) et à faire en sorte que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et liberté,

Condamnant tous les actes de violence à l'encontre de la population du Kosovo ainsi que tous les actes de terrorisme, quels qu'en soient les auteurs,

Rappelant la déclaration du 9 avril 1999 dans laquelle le Secrétaire général a exprimé sa préoccupation devant la catastrophe humanitaire qui sévit au Kosovo,

Réaffirmant le droit qu'ont tous les réfugiés et personnes déplacées de rentrer chez eux en toute sécurité,

Rappelant la compétence et le mandat du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie,

Accueillant avec satisfaction les principes généraux concernant la solution politique de la crise du Kosovo adoptés le 6 mai 1999 (S/1999/516; annexe 1 à la présente résolution) et se félicitant de l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes énoncés aux points 1 à 9 du document présenté à Belgrade le 2 juin 1999 (S/1999/649; annexe 2 à la présente résolution), ainsi que de son accord quant à ce document.

Réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et de tous les autres États de la région, au sens de l'Acte final d'Helsinki et de l'annexe 2 à la présente résolution,

Réaffirmant l'appel qu'il a lancé dans des résolutions antérieures en vue d'une autonomie substantielle et d'une véritable auto-administration au Kosovo,

Considérant que la situation dans la région continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales,

Résolu à assurer que la sécurité du personnel international soit garantie et que tous les intéressés s'acquittent des responsabilités qui leur incombent en vertu de la présente résolution, et agissant à ces fins en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Décide que la solution politique de la crise au Kosovo reposera sur les principes généraux énoncés à l'annexe 1 et les principes et conditions plus détaillés figurant à l'annexe 2;
2. Se félicite de l'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie aux principes et conditions visés au paragraphe 1 et exige de la République fédérale de Yougoslavie qu'elle coopère sans réserve à leur prompt application;
3. Exige en particulier que la République fédérale de Yougoslavie mette immédiatement et de manière vérifiable un terme à la violence et la répression au Kosovo, entreprenne et achève le retrait vérifiable et échelonné du Kosovo de toutes les forces militaires, paramilitaires et de police suivant un calendrier serré, sur la base duquel il sera procédé au déploiement synchronisé de la présence internationale de sécurité au Kosovo;
4. Confirme qu'une fois ce retrait achevé, un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes seront autorisés à retourner au Kosovo pour s'acquitter des fonctions prévues à l'annexe 2;
5. Décide du déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité dotées du matériel et du personnel appropriés, en tant que de besoin, et accueille avec satisfaction l'accord de la République fédérale de Yougoslavie relatif à ces présences;
6. Prie le Secrétaire général de nommer, en consultation avec le Conseil de sécurité, un représentant spécial chargé de diriger la mise en place de la présence internationale civile et le prie en outre de donner pour instructions à son représentant spécial d'agir en étroite coordination avec la présence internationale de sécurité pour assurer que les deux présences poursuivent les mêmes buts et s'apportent un soutien mutuel;
7. Autorise les États Membres et les organisations internationales compétentes à établir la présence internationale de sécurité au Kosovo conformément au point 4 de l'annexe 2, en la dotant de tous les moyens nécessaires pour s'acquitter des responsabilités que lui confère le paragraphe 9;
8. Affirme la nécessité de procéder sans tarder au déploiement rapide de présences internationales civile et de sécurité efficaces au Kosovo et exige des parties qu'elles coopèrent sans réserve à ce déploiement;
9. Décide que les responsabilités de la présence internationale de sécurité qui sera déployée et agira au Kosovo incluront les suivantes :
 - a) Prévenir la reprise des hostilités, maintenir le cessez-le-feu et l'imposer s'il y a lieu, et assurer le retrait des forces militaires, policières et paramilitaires fédérales et de la République se trouvant au Kosovo et les empêcher d'y revenir, si ce n'est en conformité avec le point 6 de l'annexe 2;
 - b) Démilitariser l'Armée de libération du Kosovo (ALK) et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo, comme le prévoit le paragraphe 15;
 - c) Établir un environnement sûr pour que les réfugiés et les personnes déplacées puissent rentrer chez eux, que la présence internationale civile puisse opérer, qu'une administration intérimaire puisse être établie, et que l'aide humanitaire puisse être acheminée;
 - d) Assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger;

e) Superviser le déminage jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse, le cas échéant, s'en charger;

f) Appuyer le travail de la présence internationale civile selon qu'il conviendra et assurer une coordination étroite avec ce travail;

g) Exercer les fonctions requises en matière de surveillance des frontières;

h) Assurer la protection et la liberté de circulation pour elle-même, pour la présence internationale civile et pour les autres organisations internationales;

10. Autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales;

11. Décide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes :

a) Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648);

b) Exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire;

c) Organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections;

d) Transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auront été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix;

e) Faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet;

f) À un stade final, superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d'un règlement politique;

g) Faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie;

h) En coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés;

i) Maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entre-temps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo;

j) Défendre et promouvoir les droits de l'homme;

k) Veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo;

12. Souligne qu'il importe que des opérations de secours humanitaires coordonnées soient entreprises et que la République fédérale de Yougoslavie permette aux organisations à vocation humanitaire d'accéder

librement au Kosovo et coopère avec elles de façon à assurer l'acheminement rapide et efficace de l'aide internationale;

13. Encourage tous les États Membres et les organisations internationales à contribuer à la reconstruction économique et sociale ainsi qu'au retour en toute sécurité des réfugiés et personnes déplacées, et souligne dans ce contexte, qu'il importe de convoquer, aux fins énoncées au paragraphe 11 g), notamment, une conférence internationale de donateurs qui se tiendra à une date aussi rapprochée que possible;

14. Exige que tous les intéressés, y compris la présence internationale de sécurité, apportent leur entière coopération au Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie;

15. Exige que l'ALK et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo mettent immédiatement fin à toutes opérations offensives et satisfassent aux exigences en matière de démilitarisation que le responsable de la présence internationale de sécurité aura définies en consultation avec le Représentant spécial du Secrétaire général;

16. Décide que les interdictions énoncées au paragraphe 8 de la résolution 1160 (1998) ne s'appliqueront aux armements ni au matériel connexe à l'usage de la présence internationale civile et de la présence internationale de sécurité;

17. Se félicite du travail que l'Union européenne et les autres organisations internationales accomplissent en vue de mettre au point une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région touchée par la crise du Kosovo, y compris la mise en oeuvre d'un pacte de stabilité pour l'Europe Sud-Est avec une large participation internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale;

18. Exige que tous les États de la région coopèrent pleinement à l'application de la présente résolution sous tous ses aspects;

19. Décide que la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité sont établies pour une période initiale de 12 mois, et se poursuivront ensuite tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement;

20. Prie le Secrétaire général de lui rendre compte à intervalles réguliers de l'application de la présente résolution, y compris en lui faisant tenir les rapports des responsables de la présence internationale civile et de la présence internationale de sécurité, dont les premiers devront lui être soumis dans les 30 jours qui suivront l'adoption de la présente résolution;

21. Décide de rester activement saisi de la question.

ANNEXE N°4

UNMIK/REG/1999/1
25 July 1999

REGULATION NO. 1999/1

ON THE AUTHORITY OF THE INTERIM ADMINISTRATION IN KOSOVO

The Special Representative of the Secretary-General, Recalling resolution 1244 (1999) of 10 June 1999, whereby the United Nations Security Council, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorized the Secretary-General, with assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo, known as the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), in order to provide an interim administration in Kosovo with the mandate as described in the resolution; Acting pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council resolution 1244 (1999) of 10 June 1999, and for the purpose of establishing and maintaining the interim administration in the territory of Kosovo: Hereby promulgates the following:

Section 1

Authority of the interim administration

1. All legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary, is vested in UNMIK and is exercised by the Special Representative of the Secretary-General.
2. The Special Representative of the Secretary-General may appoint any person to perform functions in the civil administration in Kosovo, including the judiciary, or remove such person. Such functions shall be exercised in accordance with the existing laws, as specified in section 3, and any regulations issued by UNMIK.

Section 2

Observance of internationally recognized standards

In exercising their functions, all persons undertaking public duties or holding public office in Kosovo shall observe internationally recognized human rights standards and shall not discriminate against any person on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, association with a national community, property, birth or other status.

Section 3

Applicable law in Kosovo

The laws applicable in the territory of Kosovo prior to 24 March 1999 shall continue to apply in Kosovo insofar as they do not conflict with standards referred to in section 2, the fulfilment of the mandate given to UNMIK under United Nations Security Council resolution 1244 (1999) or the present or any other regulation issued by UNMIK.

Section 4

Regulations issued by UNMIK

In the performance of the duties entrusted to the interim administration under United

Nations Security Council resolution 1244 (1999), UNMIK will, as necessary, issue legislative acts in the form of regulations. Such regulations will remain in force until repealed by UNMIK or superseded by such rules as are subsequently issued by the institutions established under a political settlement, as provided for in United Nations security Council resolution 1244 (1999).

Section 5

Entry into force and promulgation of regulations issued by UNMIK

- 5.1. UNMIK regulations shall be approved and signed by the Special Representative of the Secretary-General. They shall enter into force upon the date specified therein.
- 5.2. UNMIK regulations shall be issued in Albanian, Serbian and English. In case of divergence, the English text shall prevail. The regulations shall be published in a manner that ensures their wide dissemination by public announcement and publication.
- 5.3. UNMIK regulations shall bear the symbol UNMIK/REG/, followed by the year of issuance and the issuance number of that year. A register of the regulations shall indicate the date of promulgation, the subject matter and amendments or changes thereto or the repeal or suspension thereof.

Section 6

State property

UNMIK shall administer movable or immovable property, including monies, bank accounts, and other property of, or registered in the name of the Federal Republic of Yugoslavia or the Republic of Serbia or any of its organs, which is in the territory of Kosovo.

Section 7

Entry into force

The present regulation shall be deemed to have entered into force as of 10 June 1999, the date of adoption by the United Nations Security Council of resolution 1244 (1999).

Dr. Bernard Kouchner
Special Representative of the Secretary-General

ANNEXE N°5

UNMIK/REG/1999/5

4 September 1999

REGULATION NO. 1999/5

ON THE ESTABLISHMENT OF AN AD HOC COURT OF FINAL APPEAL AND AN
AD HOC OFFICE OF THE PUBLIC PROSECUTOR

The Special Representative of the Secretary General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo,

For the purpose of enhancing the administration of justice in Kosovo pending a more thorough review,

Herby promulgates the following:

Section 1

Court of Final Appeal

There shall be established, ad hoc, a Court of final appeal, which shall have the powers of the Supreme Court which exercised jurisdiction in Kosovo, as regards ~~appeals against decisions of District Courts in the sphere of criminal law and also as regards detention terms.~~

2. The Court shall be composed of five judges including the President of the Court. The Special Representative of the Secretary General shall appoint the judges, including the President, following consultations with the Joint Advisory Council on Provisional Judicial Appointments. Additional judges also may be appointed if required, following the same procedure.

Section 2

Public Prosecutor's Office

A Chief Public Prosecutor and a deputy Public Prosecutor shall be appointed, ad hoc, to discharge the duties prescribed by law for the Public Prosecutor's Office in Kosovo. They shall be appointed by the Special Representative of the Secretary General following consultations with the Joint Advisory Council on Provisional Judicial Appointments.

Section 3

Criteria for selection and appointment of the judges and the Prosecutor

The candidates selected for appointment as judges of the Court and as Prosecutors shall satisfy the following criteria:

- a) have served for at least twelve years as a judge or Public Prosecutor;
- b) be of high moral character, impartiality and integrity;
- c) not have a criminal record;
- d) not have participated in discriminatory measures or applied any repressive law or have implemented any dictatorial policies;
- e) not be registered with any political party or otherwise engaged in political activity;

Section 4

Appointment and term of office

- 4.1 Upon appointment, each judge shall subscribe to the following oath or solemn declaration before the Special Representative of the Secretary-General:
"I swear (or solemnly declare) that I will perform my duties and exercise my powers as a judge of the ad hoc Court of Final Appeal honourably, faithfully, impartially and conscientiously."
- 4.2 Upon appointment, each Prosecutor shall subscribe to the following oath or solemn declaration before the Special Representative of the Secretary-General:
"I swear (or solemnly declare) that I will perform my duties and exercise my powers as a Prosecutor honourably, faithfully, impartially and conscientiously."
- 4.3 The Special Representative of the Secretary-General may remove a judge or the Prosecutor from office on any of the following grounds:
 - a) failure to meet the criteria specified in section 3 of the present regulation;
 - b) physical or mental incapacity which is likely to be permanent or prolonged;
 - c) serious misconduct;
 - d) failure in the due execution of office; or
 - e) having been placed, by personal conduct or otherwise in a position incompatible with the due execution of office.

- 4.4. If the Special Representative of the Secretary-General becomes aware of evidence that indicates that a judge or a Prosecutor has failed to comply with his or her obligations under the present regulation the Special Representative of the Secretary-General shall inform the judge or Prosecutor of the charge and consider his or her response before taking any action other than temporary suspension of the judge or Prosecutor pending resolution of the charge. The Special Representative of the Secretary-General after consultation with the Joint Advisory Council on Provisional Judicial Appointments may remove the judge or Prosecutor from office if he considers that the charge is established.

Section 5

Procedure

Depending on the nature of the issue to be considered, the Court shall sit in a panel of three judges or five judges.

Section 6

Term of office

The Court shall function and the Prosecutors shall exercise their respective duties until the Supreme Court of Kosovo is re-established.

Section 7

Honorarium and facilities

1. The honorarium to be paid to the judges and to the Prosecutors shall be determined by the Special Representative of the Secretary-General.
2. The facilities required for the functioning of the Court and of the Prosecutor's office shall be provided by the Special Representative of the Secretary-General.

Section 8

Applicable law

This regulation shall supersede any provision in the applicable laws relating to the appointment and removal from office of judges of the Court and of Prosecutors which is inconsistent with it.

Section 9

Final provision

This regulation shall enter into force on 4 September 1999.



Bernard Kouchner

ANNEXE N°6

UNMIK REG/1999/6
7 September 1999

REGULATION NO. 1999/6

**ON RECOMMENDATIONS FOR THE STRUCTURE AND ADMINISTRATION
OF THE JUDICIARY AND PROSECUTION SERVICE**

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo,

For the purpose of enhancing the administration of justice in Kosovo,

Hereby promulgates the following:

Section 1

The Technical Advisory Commission on Judiciary and Prosecution Service

The Technical Advisory Commission on Judiciary and Prosecution Service (hereinafter called the Commission) is hereby established to advise the Special Representative of the Secretary-General on the structure and administration of the judiciary and the prosecution service in Kosovo.

Section 2

Composition

The Commission shall be composed of ten local and five international members, chosen for their integrity, professional skills and experience. The Commission's composition shall also adequately reflect knowledge of the structure and working hitherto of the judiciary and the prosecution service.

Section 3
Members

The members of the Commission shall be selected and appointed by the Special Representative of the Secretary-General in accordance with the criteria specified in Section 2 above, after appropriate consultations.

Section 4
Rules of procedure

The Commission shall adopt its rules of procedure.

Section 5
Terms of reference

5.1 The Commission shall:

- a) in the light of the existing conditions, assess the present and long term requirements of Kosovo as regards the number, levels and categories of judicial bodies;
- b) advise on the early re-establishment of the Supreme Court for Kosovo after appropriate joint consultations with the Advisory Judicial Commission and the Special Joint Advisory Council on Legislative Matters;
- c) assess the present and long term requirements of Kosovo for the prosecution service.

5.2 The Commission shall submit its report and recommendations, with the reasons therefor, to the Special Representative of the Secretary-General and shall use its best efforts to submit the report within thirty days after its constitution.

Section 6
Honorarium and facilities

6.1 The honorarium to be paid to the members of the Commission shall be determined by the Special Representative of the Secretary-General.

6.2 The facilities required for the functioning of the Commission shall be provided by the Special Representative of the Secretary-General.

Section 7
Final provision

This agreement shall enter into force on 7 September 1999.

ANNEXE N° 7

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

UNMIK/REG/1999/7
7 September 1999

REGULATION NO. 1999/7

**ON APPOINTMENT AND REMOVAL FROM OFFICE
OF JUDGES AND PROSECUTORS**

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo.

For the purpose of establishing an independent and multi-ethnic judiciary in Kosovo,

Hereby promulgates the following:

Section 1

The Advisory Judicial Commission

1.1 The Advisory Judicial Commission (hereinafter called the Commission) is hereby established to advise the Special Representative of the Secretary-General on matters related to the appointment of judges and prosecutors as required, as well as on complaints, if any, against any judge or prosecutor. Upon request from the Special Representative of the Secretary-General, the Commission may tender advice on other issues related to the judicial system.

1.2 The Commission shall be independent in the exercise of its functions.

Section 2

Principles

2.1 The Commission shall consist of five local and five international experts. The composition of the Commission shall be balanced and reflect varied legal expertise. Both local and international members of the Commission shall be distinguished legal professionals meeting the highest standards of efficiency, competence and integrity. They shall be independent and impartial. They shall not hold public office or any other position incompatible with their functions as members of the Commission.

2.2 The individual members shall be selected and appointed by the Special Representative of the Secretary-General in accordance with the above principles after appropriate consultations.

Section 3

Appointment and term of office

3.1 Upon appointment, each member of the Commission shall subscribe to a solemn oath or declaration before the Special Representative of the Secretary-General. The form of the oath or declaration shall be as follows:

"I solemnly declare and promise to discharge the functions entrusted to me by UNMIK regulation 1999/7 of 7 September 1999 strictly according to its terms and not to seek or accept instructions in regard to the performance of these duties from any source other than the Special Representative of the Secretary-General".

3.2 If the Special Representative of the Secretary-General becomes aware of evidence that indicates that a member of the Commission has failed to comply with his or her obligations under the present regulation the Special Representative of the Secretary-General shall inform the member of the charge and consider the member's response before taking any action other than temporary suspension of the member pending resolution of the charge. The Special Representative of the Secretary-General may remove the member from office if he considers that the charge is established.

3.3 The term of office of the members of the Commission shall be one year. This term may be renewed.

Section 4

Procedural issues

4.1 The Commission shall adopt its rules of procedure.

4.2 The Commission may as necessary form committees for the efficient discharge of its duties.

4.3 The Commission shall convene meetings as requested by the Special Representative of the Secretary-General.

Section 5 Functions and objectives

5.1 The Commission shall invite, by public announcement, applications of legal professionals in Kosovo for service as judges or prosecutors. It shall review the individual applications and make its recommendation in writing to the Special Representative of the Secretary-General on candidates indicating the reasons therefor.

5.2 In reviewing individual applications, the Commission members shall be guided by UNMIK's goal to establish a professional, independent, impartial and multi-ethnic judiciary and prosecution service.

Section 6 Criteria for selection of candidates

6.1 Applicants for service as judges or prosecutors shall satisfy the following criteria:

- a) have a university degree in law;
- b) have passed the examination for candidates for the judiciary, or, in the case of applicants for the position of a judge in the Minor Offences Court, have passed the professional examination;
- c) be of high moral integrity;
- d) not have a criminal record;
- e) not have participated in discriminatory measures, or applied any repressive law or have implemented dictatorial policies;
- f) not be registered with any political party or otherwise engage in political activity.

6.2 Except in the case of positions in the Minor Offences Court, applicants should have relevant work experience in the field of law, i.e. three years for the position of a Municipal Court judge (or prosecutor) or of a judge of Minor Offences Appeals body, seven years for the position of a District Court judge (or prosecutor) and four years for the position of a Commercial Court judge.

Section 7

Appointment and removal from office of judges and prosecutors

7.1 The Special Representative of the Secretary-General shall appoint judges and prosecutors taking into account the recommendation of the Commission under section 5.1 above.

7.2 A judge or prosecutor shall not hold any other public or administrative office or engage in any occupation of a professional nature, whether remunerative or not, or otherwise engage in any activity incompatible with his or her functions.

7.3 A complaint regarding a judge shall be referred to the Special Representative of the Secretary-General, who shall consult the Commission. After investigating the complaint, the Commission shall make an appropriate recommendation to the Special Representative of the Secretary-General, bearing in mind that no judge may be removed from office except on the ground of:

- a) physical or mental incapacity which is likely to be permanent or prolonged;
- b) serious misconduct;
- c) failure in the due execution of office; or
- d) having been placed, by personal conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of office.

7.4 The above procedure shall also be followed mutatis mutandis in the case of a complaint against a prosecutor.

7.5 The Special Representative of the Secretary-General may remove from office a judge or prosecutor after taking into account the recommendation of the Commission under section 7.3 or 7.4 above.

Section 8

Emoluments and facilities

8.1 The honorarium to be paid to the members of the Commission shall be determined by the Special Representative of the Secretary-General.

8.2 The facilities required for the functioning of the Commission shall be provided by the Special Representative of the Secretary-General.

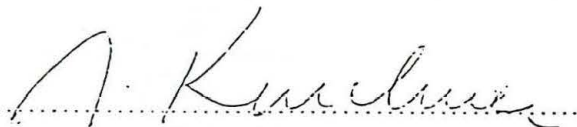
Section 9
Applicable law

This regulation shall supersede any provision in the applicable laws relating to the appointment and removal from office of judges and prosecutors which is inconsistent with it.

Section 10
Final and transitional provisions

10.1 This regulation shall enter into force on 7 September 1999.

10.2 UNMIK emergency decrees 1999/1, 1999/2 are hereby repealed. However, judges, prosecutors and other judicial personnel provisionally appointed pursuant to these decrees shall continue to hold office until their respective terms expire.



Bernard Kouchner
Special Representative of the Secretary-General

ANNEXE N°8

UNMIK/REG/1999/18
10 November 1999

REGULATION NO. 1999/18

ON THE APPOINTMENT AND REMOVAL FROM OFFICE OF LAY- JUDGES

The Special Representative of the Secretary-General, Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999, Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo, For the purpose of establishing an independent and multi-ethnic judiciary in Kosovo, Hereby promulgates the following:

Section 1

Additional Powers of the Advisory Judicial Commission

In addition to the powers vested in it by UNMIK Regulation No. 1999/7 of 7 September 1999, the Advisory Judicial Commission (hereinafter called . the Commission.) shall advise the Special Representative of the Secretary-General on matters related to the appointment of lay judges as required, as well as on complaints, if any, against any lay judge.

Section 2

Applications for Positions as Lay Judges

The Commission shall invite, by public announcement, applications of qualified candidates in Kosovo for service as lay judges. It may also accept recommendations from regional, municipal or judicial authorities and other bodies within the legal profession, of persons considered suitable to be interviewed for service as lay judges.

The Commission shall review the individual applications and make its recommendations in writing to the Special Representative of the Secretary-General on candidates indicating the reasons therefor.

In reviewing individual applications, the Commission members shall be guided by UNMIK's goal to establish a professional, independent, impartial and multi-ethnic judiciary.

Section 3

Criteria for Selection of Candidates for Service as Lay Judges

Applicants for service as lay judges shall satisfy the following criteria:

they shall be at least eighteen (18) years of age at the date of submission of their application:

they shall be of high moral integrity;

they shall not have a criminal record;

they shall not have participated in discriminatory measures, or applied any repressive laws

UNITED NATIONS

or have implemented dictatorial policies;

they shall not be registered with any political party or otherwise engage in political activity;

lay judges who will be involved in adjudicating actions involving juveniles shall have professional qualifications and/or experience involving juveniles.

Section 4

Appointment and Removal of Lay Judges

The Special Representative of the Secretary-General shall appoint lay judges taking into account the recommendations of the Commission under section 2.2 above.

4.2 A lay judge shall not engage in any activity incompatible with his or her functions.

4.3 A complaint regarding a lay judge shall be referred to the Special Representative of the Secretary-General, who shall consult the Commission. After investigating the complaint, the Commission shall make an appropriate recommendation to the Special Representative of the Secretary-General, bearing in mind that no lay judge may be removed from office except on the ground of:

physical or mental incapacity which is likely to be permanent or prolonged;

serious misconduct;

failure in the due execution of office; or

having been placed, by personal conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of office.

4.4 The Special Representative of the Secretary-General may remove a lay judge from office after taking into account the recommendation of the Commission under section 4.3 above.

Section 5

Emoluments

The emoluments to be paid to lay judges shall be determined by the Special Representative of the Secretary-General.

Section 6

Applicable law

This regulation shall supersede any provision in the applicable laws relating to the appointment and removal from office of lay judges which is inconsistent with it.

Section 7

Entry into force

The present regulation shall enter into force on 10 November 1999.

Bernard Kouchner
Special Representative of the Secretary-General

ANNEXE N° 9

UNMIK/REG/2000/15

21 March 2000

REGULATION NO. 2000/15

ON THE ESTABLISHMENT OF THE ADMINISTRATIVE DEPARTMENT OF JUSTICE

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999, as amended, on the Authority of the Interim Administration in Kosovo and UNMIK Regulation No. 2000/1 of 14 January 2000 on the Kosovo Joint Interim Administrative Structure,

For the purpose of establishing the Administrative Department of Justice,

Hereby promulgates the following:

Section 1
Administrative Department of Justice

1.1 The Administrative Department of Justice (hereinafter "the Department") is hereby established.

1.2 The Department shall be responsible for the overall management of matters relating to the judicial system and the correctional service.

1.3 The Department shall implement the policy guidelines formulated by the Interim Administrative Council in matters relating to the judicial system and the correctional service.

Section 2
Functions

2.1 The Department may make policy recommendations to the Interim Administrative Council through the Deputy Special Representative of the Secretary-General for Civil Administration concerning, inter alia, an overall strategy and policies for the development, organization and proper functioning of the judicial system and the correctional service in a manner that is non-discriminatory, efficient and consistent with internationally recognized human rights standards.

2.2. The Department shall:

(a) Implement the overall strategy and policies for the development, organization and proper functioning of the judicial system and the correctional service within the framework of the Kosovo Consolidated Budget;

(b) Propose regulations on the development, organization and proper functioning of the judicial system and the correctional service;

(c) Coordinate with other Administrative Departments on matters pertaining to the judicial system and the correctional service;

(d) Cooperate with appropriate organizations in respect of independent monitoring of the judicial system and the correctional service;

- (e) Provide information and statistics on the judicial system and the correctional service, as appropriate;
- (f) Protect confidential personal data relating to the judicial system and the correctional service;
- (g) Facilitate the provision of financial, technical, personnel and material resources for the proper functioning of the judicial system and the correctional service;
- (h) Facilitate cooperation in judicial and correctional matters with appropriate entities inside and outside Kosovo;
- (i) Assist in the training of judges, prosecutors, lawyers, public attorneys, court interpreters, translators, registrars, judicial support personnel and other relevant personnel;
- (j) Assist in the selection, appointment, assignment and removal from office of registrars and judicial support personnel;
- (k) Assist in the recruitment, training and evaluation of personnel for the correctional service;
- (l) Provide for internal prison inspections and management audits of the correctional service; and
- (m) Perform such functions as are ancillary to those set out above and are assigned to the Department by the Deputy Special Representative of the Secretary-General for Civil Administration.

Section 3 Co-Heads of the Department

Co-Heads of the Department, under the supervision of the Deputy Special Representative of the Secretary-General for Civil Administration, shall be jointly responsible for:

- (a) Managing the Department and ensuring that the functions entrusted to it are implemented;
- (b) Staffing, organizing and administering the Department and issuing administrative instructions and operating guidelines on any matters pertaining to the functions of the Department; and
- (c) The effective and efficient management of resources provided to the Department from the Kosovo Consolidated Budget or from any other source.

Section 4 Personnel and Employment Policy

Co-Heads of the Department shall:

- (a) Implement non-discriminatory personnel policies designed to ensure that the composition of the staff of the Department reflects the multi-ethnic character of Kosovo;
- (b) Endeavor to ensure equitable gender balance in all areas and levels within the Department; and
- (c) Ensure that all recruitment is based on professional qualifications, competence and merit.

Section 5 Implementation

The Special Representative of the Secretary-General may issue administrative directions in connection with the implementation of the present regulation.

**Section 6
Applicable Law**

The present regulation shall supersede any provision in the applicable law which is inconsistent with it.

**Section 7
Entry into Force**

The present regulation shall enter into force on 21 March 2000.

Bernard Kouchner

Special Representative of the Secretary-General

ANNEXE N°10

REGULATION NO. 2000/34

27 May 2000

AMENDING UNMIK REGULATION NO. 2000/6 ON THE APPOINTMENT AND REMOVAL FROM OFFICE OF INTERNATIONAL JUDGES AND INTERNATIONAL PROSECUTORS

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Having promulgated UNMIK Regulation No. 2000/6 on the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors of 15 February 2000,

For the purpose of assisting in the judicial process in Kosovo,

Hereby amends the preamble and Section 1 of UNMIK Regulation No. 2000/6.

Consequently, the regulation will have the following wording as of the date on which the present regulation enters into force:

REGULATION NO. 2000/6

ON THE APPOINTMENT AND REMOVAL FROM OFFICE OF INTERNATIONAL JUDGES AND INTERNATIONAL PROSECUTORS

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999, as amended, on the Authority of the Interim Administration in Kosovo,

For the purpose of assisting in the judicial process in Kosovo,

Hereby promulgates the following:

Section 1
Appointment and Removal from Office of

International Judges and International Prosecutors

1.1 The Special Representative of the Secretary-General may appoint and remove from office international judges and international prosecutors, taking into account the criteria set forth under sections 2 and 4 of the present regulation. Such appointments shall be made to any court or public prosecutor's office in the territory of Kosovo.

1.2 International judges shall have the authority and responsibility to perform the functions of their office, including the authority to select and take responsibility for new and pending criminal cases within the jurisdiction of the court to which he or she is appointed.

1.3 International prosecutors shall have the authority and responsibility to perform the functions of their office,

including the authority and responsibility to conduct criminal investigations and to select and take responsibility for new and pending criminal investigations or proceedings within the jurisdiction of the office of the prosecutor to which he or she is appointed.

Section 2 Criteria for International Judges and International Prosecutors

International judges and international prosecutors shall:

- (a) have a university degree in law;
- (b) have been appointed and have served, for a minimum of 5 years, as a judge or prosecutor in their respective home country;
- (c) be of high moral integrity; and
- (d) not have a criminal record.

Section 3 Oath or Solemn Declaration

Upon appointment, each international judge and international prosecutor shall subscribe to the following oath or solemn declaration before the Special Representative of the Secretary-General:

"I, _____, do hereby solemnly swear (or solemnly declare) that:

In carrying out the functions of my office, I shall act in accordance with the highest standards of professionalism and with utmost respect for the dignity of my office and the duties with which I have been entrusted. I shall perform my duties and exercise my powers impartially, in accordance with my conscience and with the applicable law in Kosovo.

In carrying out the functions of my office, I shall uphold at all times the highest level of internationally recognized human rights, including those embodied in the principles of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its protocols.

In carrying out the functions of my office, I shall ensure at all times that the enjoyment of these human rights shall be secured to all persons in Kosovo without discrimination on any ground such as ethnicity, sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

Section 4 Removal from Office of International Judges and International Prosecutors

4.1 The Special Representative of the Secretary-General may remove from office an international judge or international prosecutor on any of the following grounds:

- (a) physical or mental incapacity which is likely to be permanent or prolonged;
- (b) serious misconduct;
- (c) failure in the due execution of office; or
- (d) having been placed, by personal conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of

office.

4.2 An international judge or international prosecutor shall not hold any other public or administrative office incompatible with his or her functions, or engage in any occupation of a professional nature, whether remunerative or not, or otherwise engage in any activity that is incompatible with his or her functions.

Section 5
Applicable Law

The present regulation shall supersede any provision in the applicable law relating to the appointment and removal from office of judges and prosecutors which is inconsistent with it.

Section 6
Entry into Force

The present regulation shall enter into force on 15 February 2000.

The present regulation shall enter into force on 27 May 2000.

Bernard Kouchner
Special Representative of the Secretary-General

REGULATION NO. 2000/57

6 October 2000

**AMENDING UNMIK REGULATION NO. 1999/7 ON APPOINTMENT AND REMOVAL
FROM OFFICE OF JUDGES AND PROSECUTORS**

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999, as amended, on the Authority of the Interim Administration in Kosovo,

Having promulgated UNMIK Regulation No. 1999/7 on Appointment and Removal From Office of Judges and Prosecutors of 7 September 1999,

For the purpose of establishing an independent and multi-ethnic judiciary in Kosovo,

Hereby amends section 3.3 of UNMIK Regulation No. 1999/7.

Consequently, the regulation will have the following wording as of the date on which the present regulation enters into force:

REGULATION NO. 1999/7

ON APPOINTMENT AND REMOVAL FROM OFFICE

OF JUDGES AND PROSECUTORS

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999, as amended, on the Authority of the Interim Administration in Kosovo,

For the purpose of establishing an independent and multi-ethnic judiciary in Kosovo,

Hereby promulgates the following:

Section 1

The Advisory Judicial Commission

1.1 The Advisory Judicial Commission (hereinafter called the Commission) is hereby established to

advise the Special Representative of the Secretary-General on matters related to the appointment of judges and prosecutors as required, as well as on complaints, if any, against any judge or prosecutor. Upon request from the Special Representative of the Secretary-General, the Commission may tender advice on other issues related to the judicial system.

1.2 The Commission shall be independent in the exercise of its functions.

Section 2

Composition

2.1 The Commission shall be composed of eight local and three international experts. The composition of the Commission shall be multi-ethnic and reflect varied legal expertise. Both local and international members of the Commission shall be distinguished legal professionals meeting the highest standards of efficiency, competence and integrity. They shall be independent and impartial. They shall not hold public office or any other position incompatible with their functions as members of the Commission.

2.2 The individual members shall be selected and appointed by the Special Representative of the Secretary-General in accordance with the above principles after appropriate consultations.

Section 3

Appointment and term of office

3.1 Upon appointment, each member of the Commission shall subscribe to a solemn oath or declaration before the Special Representative of the Secretary-General. The form of the oath or declaration shall be as follows:

"I solemnly declare and promise to discharge the functions entrusted to me by UNMIK regulation 1999/7 of 7 September 1999, as amended, strictly according to its terms and not to seek or accept instructions in regard to the performance of these duties from any source other than the Special Representative of the Secretary-General".

3.2 If the Special Representative of the Secretary-General becomes aware of evidence that indicates that a member of the Commission has failed to comply with his or her obligations under the present regulation the Special Representative of the Secretary-General shall inform the member of the charge and consider the member's response before taking any action other than temporary suspension of the member pending resolution of the charge. The Special Representative of the Secretary-General may remove the member from office if he considers that the charge is established.

3.3 The term of office of the members of the Commission shall be one year. This term may be extended for such period(s) as the Special Representative of the Secretary-General may determine.

Section 4

Procedural issues

4.1 The Commission shall adopt its rules of procedure.

2. The Commission may as necessary form committees for the efficient discharge of its duties.

3. The Commission shall convene meetings as required or upon request by the Special Representative of the Secretary-General.

Section 5

Functions and objectives

5.1 The Commission shall invite, by public announcement, applications of legal professionals in Kosovo for service as judges or prosecutors. It shall review the individual applications and make its recommendation in writing to the Special Representative of the Secretary-General on candidates indicating the reasons therefor.

5.2 In reviewing individual applications, the Commission members shall be guided by UNMIK's goal to establish a professional, independent, impartial and multi-ethnic judiciary and prosecution service.

Section 6

Criteria for selection of candidates

6.1 Applicants for service as judges or prosecutors shall satisfy the following criteria:

- a. have a university degree in law;
- b. have passed the examination for candidates for the judiciary, or, in the case of applicants for the position of a judge in the Minor Offences Court, have passed the professional examination;
- c. be of high moral integrity;
- d. not have a criminal record;
- e. not have participated in discriminatory measures, or applied any repressive law or have implemented dictatorial policies;
- f. not be registered with any political party or otherwise engage in political activity.

a. 6.2 Except in the case of positions in the Minor Offences Court, applicants should have relevant work experience in the field of law, i.e. three years for the position of a Municipal Court judge (or prosecutor) or of a judge of Minor Offences Appeals body, seven years for the position of a District Court judge (or prosecutor) and four years for the position of a

Commercial Court judge.

Section 7

Appointment and removal from office of judges and prosecutors

7.1 The Special Representative of the Secretary-General shall appoint judges and prosecutors taking into account the recommendation of the Commission under section 5.1 above.

7.2 A judge or prosecutor shall not hold any other public or administrative office or engage in any occupation of a professional nature, whether remunerative or not, or otherwise engage in any activity incompatible with his or her functions.

7.3 A complaint regarding a judge shall be referred to the Special Representative of the Secretary-General, who shall consult the Commission. After investigating the complaint, the Commission shall make an appropriate recommendation to the Special Representative of the Secretary-General, bearing in mind that no judge may be removed from office except on the ground of:

- a) physical or mental incapacity which is likely to be permanent or prolonged;
- b. b) serious misconduct;
- c. c) failure in the due execution of office; or
- d. d) having been placed, by personal conduct or otherwise, in a position
- e. incompatible with the due execution of office.

7.4 The above procedure shall also be followed mutatis mutandis in the case of a complaint against a prosecutor.

7.5 The Special Representative of the Secretary-General may remove from office a judge or prosecutor after taking into account the recommendation of the Commission under section 7.3 or 7.4 above.

Section 8

Emoluments and facilities

1. The honorarium to be paid to the members of the Commission shall be determined by the Special Representative of the Secretary-General.

8.2 The facilities required for the functioning of the Commission shall be provided by the Special Representative of the Secretary-General.

Section 9

Applicable law

This regulation shall supersede any provision in the applicable laws relating to the appointment and removal from office of judges and prosecutors which is inconsistent with it.

Section 10

Final and transitional provisions

1. This regulation shall enter into force on 7 September 1999.

10.2 UNMIK emergency decrees 1999/1, 1999/2 are hereby repealed. However, judges,

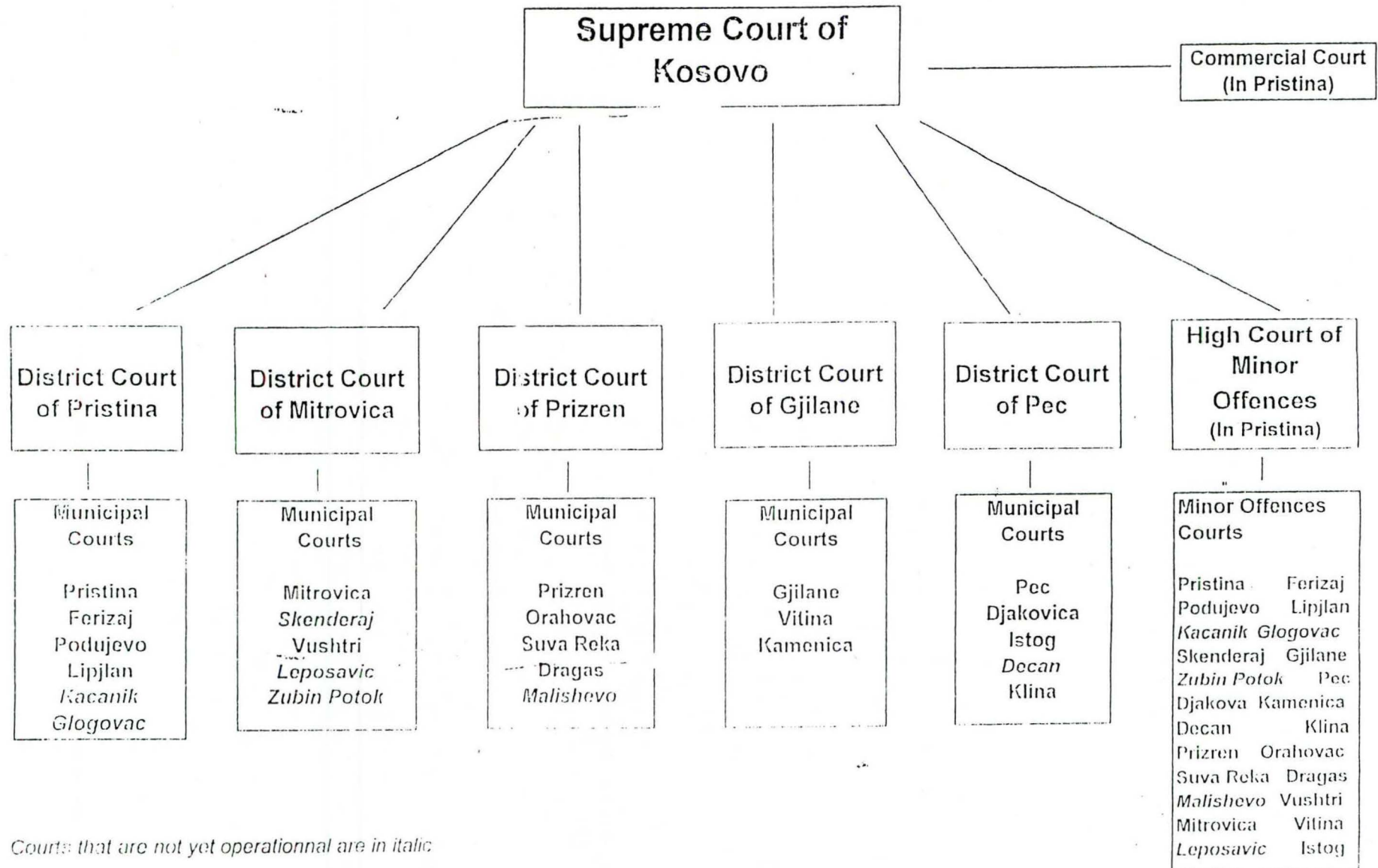
prosecutors and other judicial personnel provisionally appointed pursuant to these decrees shall continue to hold office until their respective terms expire.

The present regulation shall enter into force on 6 October 2000.

Bernard Kouchner

Special Representative of the
Secretary-General

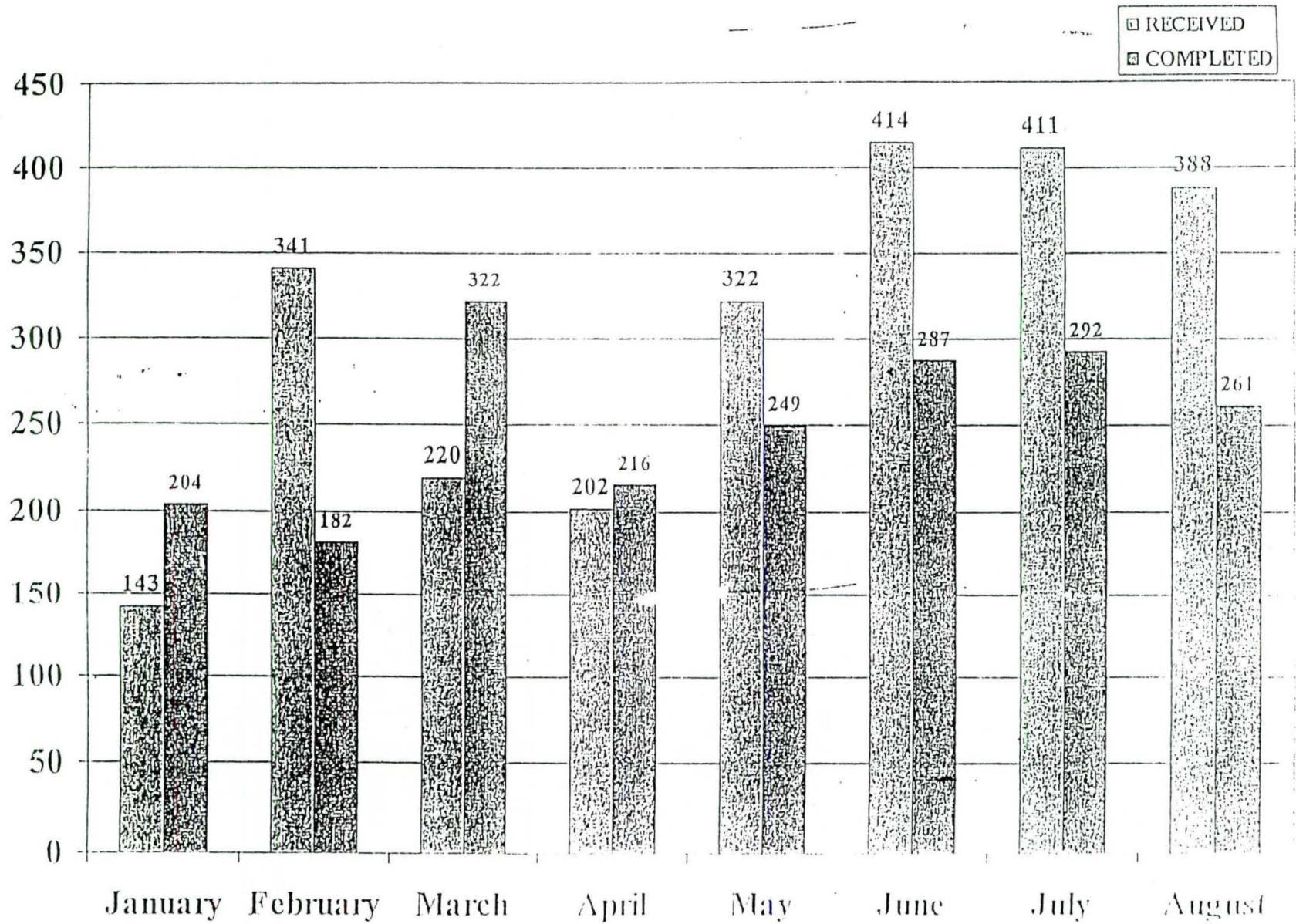
SCHEMA DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE DU KOSOVO AU 19 OCTOBRE 2000



ALL ITEMS OF JUDICIAL WORK IN DISTRICT COURTS

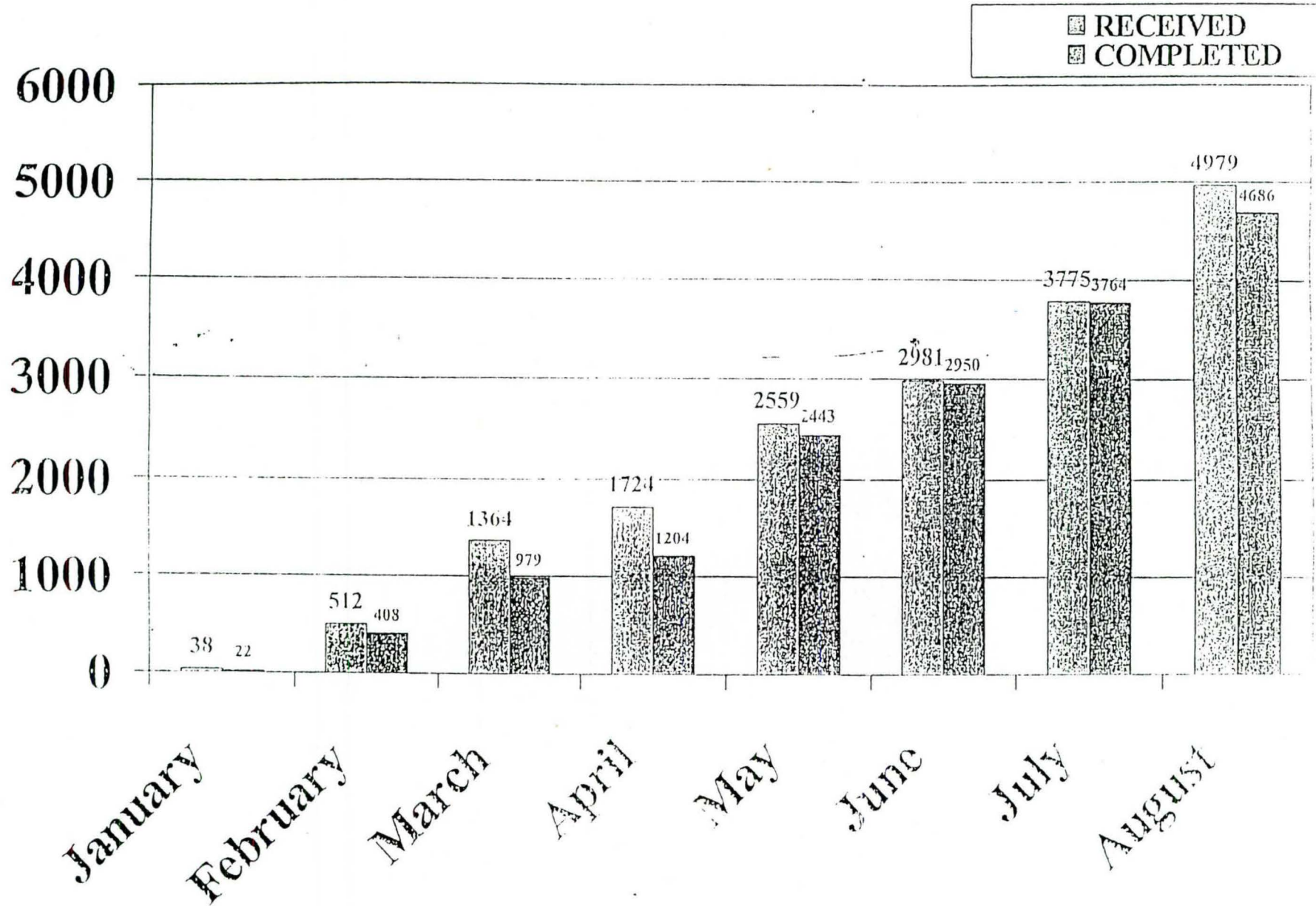
ANNEXE N°13

STATISTIQUES DE L'ACTIVITE DES COURS DE DISTRICT
AU 31 AOÛT 1999



ALL ITEMS OF JUDICIAL WORK IN MUNICIPAL COURTS

ANNEXE N°14
STATISTIQUES DES TRIBUNAUX MUNICIPAUX AU 31 AOÛT 2000



SOURCES

Le présent rapport a été écrit à partir des observations de terrain et des sources documentaires auxquelles il nous a été possible d'accéder et dont on trouvera nomenclature ci-dessous. Certains documents ont été publiés et/ou sont accessibles sur le site Internet des organisations dont ils émanent, d'autres sont des documents internes non publiés et à ce titre plus ou moins confidentiels.

LEGISLATION LOCALE

1 - Sur l'influence de la tradition juridique albanaise :

Le code Lekë Dukagjini

Blerim Reka : *Elements of conflict prevention and resolution in Code of Lekë Dukagjini . A comparative study* - Publishing House " Voka – 4 " - Tetovo 1997

Le Kanun

B. Hedouin-Bdzinski : *La vendetta et l'effectivité du droit européen en Albanie* – Conseil de l'Europe décembre 1995

2 - Loi d'organisation judiciaire du Kosovo province autonome de Serbie (1974 - 1989/1990) :

Law on regular courts 28 avril 1978 – The Official Gazette Year XXXIII, no 21

Law on Amendments to the Law on the regular courts 49/79

Law on Amendments to the Law on the regular courts 44/82

Law on Amendments to the Law on the regular courts 44/84

Law on Amendments to the Law on the regular courts 18/87

Law on Amendments to the Law on the regular courts 14/88

3 – Vision albanaise sur le droit postérieur à la guerre

Kosovo Law Review Volume 4 – N° 4, Pristina 1999

TEXTES DES NATIONS UNIES

Conseil de Sécurité

Résolution 1244 du 10 juin 1999

UNMIK : Règlements concernant le droit et la justice

Année 1999

1999/1 - 1999/2 – 1999/5 – 1999/6 - 1999/7 – 1999/18

Année 2000

2000/15 – 2000/34 – 2000/57 - 2000/59 (27 octobre 2000) - 2000/60 (31 octobre 2000)

RAPPORTS

Rapports du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité :

- n°1 : du 12 juillet 1999
- n°2 : du 16 septembre 1999
- n°3 : du 23 décembre 1999
- n°4 du 3 mars 2000
- n°5 du 6 juin 2000
- n°6 : du 18 septembre 2000

OSCE / Département de la Rule of Law

- Rapport n°1 : *Material need of the emergency judicial system* - 7 novembre 1999
- Rapport n°2 : *The development of the Kosovo Judicial system* - 17 décembre 1999
- Rapport n°3 : *Expiration of the detention periods for current detainees* - 8 mars 2000
- Rapport n°4 : *Update on the expiration of the detention periods for detainees* - 18 mars 2000
- Rapport n°5 : *The treatment of minorities by the judicial system* - 27 mars 2000
- Rapport n°6 : *Extension of custody time and the rights of detainees : the unlawfulness of regulation 1999/26* du 29 avril 2000
- Rapport n°7 : *Access to an effective counsel* du 23 mai 2000
- Rapport n° 8 : *Kosovo criminal justice system falls short of international standards* du 18 octobre 2000

OSCE / Institut Judiciaire

- *Briefing Materials : Kosovo judges and prosecutors symposium* – Pristina 25 au 29 octobre 1999 - Document interne non publié.
- *Barry Krajl : Draft OSCE-COE Concept Paper on Judiciary training* – Pristina septembre 1999 - Document interne non publié.

Conseil de l'Europe

- Rapport du 13 octobre 1999 au Conseil des Ministres : *Council of Europe contribution to UNMIK. State of implementation at 11 October 1999* – Document interne non publié.
- *Report of the council of Europe experts on a transitory judicial system for Kosovo*, 1er juillet 1999. Document interne non publié.
- *Supplementary report on an interim judiciary system for Kosovo* – mi-juillet 1999 - Document interne non publié.
- Eric Minnegheer : *Rapport général sur la réorganisation judiciaire au Kosovo*- 16 décembre 1999 - Document interne non publié.
- Roger Errera : *Comments on the serbian public law order act and yhe law on internal affairs* - 23 septembre 1999 - Document interne non publié.
- Stefan Trechsel : *Code of criminal procedure for Kosovo. Opinion on the yugoslav law on criminal procedure*. 6 septembre 1999 – Document interne non publié

Département des Affaires Judiciaires (UNMIK)

- Rapport : *Justice strategy plan for Kosovo 2000-2001* - Octobre 2000 - Document interne non publié.
- *The justice system of Kosovo. Basic information* - 9 octobre 2000 - Document interne non publié.
- Anne Lepage : *Rapport d'étape sur le fonctionnement des greffes au Kosovo* – 20 octobre 2000 - Document interne non publié.

Organisations non gouvernementales

1 - Amnesty International : rapports

- *Amnesty International's recommendations to UNMIK on the judicial system* – Février 2000
- *Setting the Standards ? UNMIK and KFOR's response to the violence in Mitrovica* – mars 2000

2 - Fédération Internationale des Ligues des droits de l'Homme (FIDH)

- Bénédicte Chesnelong : *Le Kosovo sous la terreur de Milosevic - I - Rapport de la mission d'enquête de la FIDH (6 au 9 mars 1998)* – Lettre de la FIDH n°257, mars 1998.
- Bénédicte Chesnelong : *Le Kosovo sous la terreur de Milosevic II. Le degré zéro des droits – Rapport de la mission d'enquête de la FIDH (21-29 août 1998)* – Lettre de la FIDH n°265, septembre 1998.
- B. Chesnelong, M. Ellman, E. Plouvier : *Kosovo. Justice pour la paix. Mission internationale d'enquête* - Hors série de la Lettre mensuelle de la FIDH n°292 - Mai 2000

3 - International Crisis Group (ICG)

- *Waiting for UNMIK : local administration in Kosovo* – 18 octobre 1999
- *Violence in Kosovo : who's killing whom ?* 2 novembre 1999
- *Kosovo Albanians in Serbian prisons : Kosovo's unfinished Business* – 26 janvier 2000

4 – Bar Human Rigts Committee of England and Wales (BHRC)

R. Thorn, A. Duma, S. Powles : *Kosova 2000 : Justice non revenge* – 16 février 2000

TABLE DES MATIERES

Introduction	p. 1
1 - Le contexte de la mission	p. 1
2 - Les objectifs de la mission	p. 3
3 - Le déroulement de la mission	p. 8
1 ère Partie : Bilan de l'intervention internationale en matière de justice	p. 12
1 - Optique internationale et restauration de la justice	p. 12
- Le contexte	p. 13
- Les principes de l'ingérence judiciaire	p. 17
- La confrontation des principes à la réalité	p. 19
2 - Les résultats	p. 31
- La reconstruction judiciaire en chiffres	p. 31
- La rationalisation de l'organisation judiciaire	p. 36
2 ème partie: Les innovations de l'ingérence judiciaire	p. 38
1 - L'introduction de magistrats internationaux dans les juridictions locales	p. 38
2 - La formation des magistrats	p. 57
3 - La création d'une inspection judiciaire	p. 64
3 ème partie : L'évolution des structures de l'ingérence	p. 67
1 - Rythme de croisière et bureaucratie	p. 67
2 - La lassitude des internationaux	p. 72
Conclusion	p. 75
Annexes	p. 80
Sources	p. 122
Table des matières	p. 126